FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE RENNES

L'EXPANSION

DE NOTRE

COMMERCE EXTÉRIEUR

ET LA

RÉFORME DES CONSULATS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

PAR

Louis LIVINEC

L'acte public aura lieu le samedi 31 mai 1919, à 14 heures, devant le Jury, composé de :

MM. TURGEON, Professeur, doyen, Président.
BODIN, Professeur.
THÉLOHAN, Professeur.

IMPRIMERIE OBERTHUR — RENNES

1919

L'EXPANSION

DE NOTRE

COMMERCE EXTÉRIEUR

ET LA

RÉFORME DES CONSULATS

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549201_0031

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE RENNES

L'EXPANSION

DE NOTRE

COMMERCE EXTÉRIEUR

ET LA

RÉFORME DES CONSULATS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

PAR

Louis LIVINEC

L'acte public aura lieu le samedi 31 mai 1919, à 14 heures, devant le Jury, composé de :

MM. TURGEON, Professeur, doyen, Président.
BODIN, Professeur.
THÉLOHAN, Professeur.

IMPRIMERIE OBERTHUR — RENNES

1919

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MON FRÈRE

Hommage de ma profonde reconnaissance et de ma fraternelle affection.

L. L.

INTRODUCTION

Par un ordre du jour, en date du 12 octobre 1917, la Chambre des Députés témoignait la volonté de « voir réaliser d'urgence, dans l'organisation et les méthodes de travail du Ministère des Affaires Etrangères, ainsi que dans le recrutement et l'avancement du personnel diplomatique et consulaire, les réformes dont l'expérience de la guerre démontre la nécessité ».

Une telle initiative pouvant paraître osée, il nous a paru intéressant d'en examiner avec rigueur le « fondement », d'en relater les motifs, de la situer dans la si complexe question consulaire et, parmi les réformes proposées, d'examiner les traits essentiels d'une organisation possible, de noter l'accueil reçu par l'idée dans les milieux spécialement commerciaux.

Nous n'entrerons dans l'étude détaillée d'aucune proposition de loi ni d'aucun plan proposé. Ce travail n'a pas l'ambition d'être un commentaire, à peu près inutile d'ailleurs; car la législation de demain différera, sans doute beaucoup, des projets d'aujourd'hui. Nous avons voulu simplement en dégager les lignes essentielles et les principes directeurs.

Enfin, à la lumière du fondement adopté, nous signalerons, dans cette réforme, les tendances qui nous paraissent logiques, opportunes et réalisables.

PREMIÈRE PARTIE

L'Organisation consulaire en Europe

CHAPITRE PREMIER

L'INSTITUTION CONSULAIRE EN FRANCE

SECTION I. — Notions Historiques

L'une des plus importantes institutions, auxquelles ait donné naissance le droit maritime et commercial international, est celle des agents établis par un gouvernement, chez une nation étrangère, pour y protéger et assister ses nationaux.

L'institution est ancienne, et déjà les Athéniens entretenaient, en Egypte, des représentants nommés « proxènes », qui étaient des consuls. Ces proxènes étaient, en général, des citoyens notables, choisis par un Etat dans un autre Etat, et qui, en qualité de protecteurs et d'*hôtes communs*, étaient chargés d'aider de leurs conseils et de leur crédit les sujets de l'Etat qui les avait choisis. Ils jouissaient de diverses prérogatives, telles que l'entrée dans les assemblées politiques, le droit d'occuper des places distinguées aux sacrifices et aux fêtes publiques; il paraît même qu'ils étaient autorisés à se servir d'un sceau, où étaient gravés les emblèmes et armoiries du pays ou de la ville qui leur avait donné sa confiance.

L'incontestable analogie, qui existe entre les fonctions de ces proxènes et celles que remplissent aujourd'hui nos consuls, a été plus d'une fois remarquée. Dukas, dans son commentaire sur Thucydide, traduit sans hésiter le mot « προξενος » par

celui de « consul »; Bœckh considère les proxènes comme une sorte de « consuls commerciaux »; il ajoute ailleurs : « *Sunt hi fere quos nos vocamus consules mercatorios et agentes* » [1].

Comme nos consuls, en effet, les proxènes devaient leur protection aux citoyens de l'État qui les avait nommés; comme nos consuls, ils avaient ou pouvaient avoir quelques fonctions administratives et être, dans certains cas, des agents d'information; comme nos consuls, enfin, les proxènes étaient munis, pour l'exercice de leurs fonctions, d'un titre authentique, c'est-à-dire du « décret de proxénie », qu'on peut assimiler, jusqu'à un certain point, aux lettres de provision consulaires actuelles.

On est d'autant plus frappé de cette ressemblance, entre les deux institutions, que les âges suivants jusqu'aux temps modernes n'offrent rien de pareil. Le « *prætor peregrinus* » romain n'a pas plus d'analogie avec l'hôte public, le proxène athénien, que les consuls de mer ou les consuls marchands du moyen âge avec les consuls modernes.

La conquête des provinces de l'Empire d'Occident par les Barbares et leur division en un grand nombre d'États indépendants, l'établissement des Mahométans sur les rivages de l'Afrique et de l'Asie méditerranéennes, rendirent nécessaires l'institution de consulats, indispensables pour assurer, aux Européens, une protection efficace dans les pays sarrasins. Le trafic, en effet, ne tarda pas à s'établir, entre l'Orient civilisé et l'Occident barbare, par la Méditerranée, et ce trafic fut, pour les peuples habitant ou avoisinant ces côtes, un élément de richesse et un agent de civilisation. Au moyen âge, le commerce maritime fut cause de la fortune prodigieuse de plusieurs villes, comme Venise et Gênes, Marseille et Barcelone. Les peuples d'Occident rendirent aux Orientaux leurs visites, poussés d'abord dans cette voie par le désir de connaître les lieux témoins de la Passion du Christ et par l'exaltation de leur foi. Ce fut ainsi, depuis les Croisades jusqu'à l'établis-

(1) Ch. Tissot, *Des Proxénies grecques et de leur analogie avec les institutions consulaires modernes*. Thèse, 1863

sement des Turcs à Constantinople, un développement progressif des relations entre l'Orient et l'Occident.

C'est dans le Levant que s'établirent les premières administrations consulaires, et l'on conçoit facilement que les marchands et les navigateurs s'y trouvant sans cesse exposés à des insultes et à des vexations, aussi bien de la part des autorités que de celle des indigènes, l'institution consulaire ait dû s'y entourer de bien plus de garanties que dans les pays de chrétienté.

D'après Hautefeuille, dans son « *Histoire du droit maritime international* », les premiers consuls admis chez les Sarrasins auraient été envoyés par Charlemagne en Palestine, vers l'an 800. On n'a pas retrouvé la capitulation, le traité formel conclu entre le restaurateur de l'Empire d'Occident et le calife Haroun-al-Raschild. Mais, l'établissement des consuls en pays musulmans devint général, et donna lieu à un grand nombre de conventions. Au XII[e] siècle, les peuples navigateurs du Midi avaient établi des consuls en Orient et surtout à Constantinople. Pendant les Croisades, les princes francs accordèrent aux villes et aux nations maritimes qui les aidaient dans leurs conquêtes en Syrie, la faculté de former dans les ports conquis *des communautés marchandes* régies par des consuls de leur nation. Hautefeuille remarque, à propos du développement rapide de l'institution consulaire, combien le commerce se souciait peu des querelles religieuses entre chrétiens et musulmans. Ces derniers, dont le fanatisme semblait si farouche, continuaient leur trafic avec les commerçants d'une autre religion. Même pendant les Croisades, le commerce continua entre les navigateurs des deux religions, dans tous les lieux qui n'étaient pas le théâtre immédiat d'hostilités, et les mêmes vaisseaux qui avaient porté les Croisés à Ascalin faisaient, au retour, des opérations mercantiles en Egypte.

Un fait est donc certain, c'est que les Consulats figurent parmi les plus anciennes institutions internationales et commerciales. Au moyen âge, le consul d'outre-mer, chef de la

petite communauté marchande et juge des litiges, devint un véritable magistrat délégué d'une assemblée plus ou moins considérable de commerçants. Il n'y a donc rien, dans le caractère, ni dans les attributions du consul d'alors, qui autorise à le considérer comme un simple « agent commercial ». Faire cette assimilation ce serait, d'une part, assez mal expliquer l'importance et le prestige qu'eurent, au moyen âge, chez tous les peuples commerçants les fonctions consulaires, sollicitées, durant le XV[e] siècle, par les Doria et les Médicis, les Dandolo ou les Justiniani, recherchées aussi, en Espagne, par les descendants des familles les plus considérables de Barcelone et, en France, notamment à Marseille, par les Montolieu, les Vivaud et tant d'autres qui tenaient dans ces villes les premières places [1]. D'autre part, considérer les consuls du moyen âge comme de « simples agents commerciaux » ce serait aussi aller à l'encontre de la vérité des faits historiques, attendu qu'il est aisé d'établir, pour l'Orient notamment, que des consuls furent parfois établis dans le but de protéger non pas les marchands, mais les pèlerins.

A vrai dire, le consul du moyen âge avait des attributions bien plus importantes que celles d'un simple « agent commercial ». Son premier devoir, et même sa raison d'être, était de veiller à l'observation des lois et coutumes nationales dans les matières de commerce. Il devait en conséquence, observe M. Georges Salles [2] « faire proclamer les nouveaux édits du gouvernement de la métropole, dès que ceux-ci lui avaient été notifiés. Une fois les lois notifiées aux marchands, le consul imposait des peines et des amendes à ceux qui y contrevenaient. Le podestat Génois, à Péra, avait d'ailleurs auprès de lui, dès le début du XV[e] siècle, un bureau commercial qui l'assistait dans sa surveillance ».

Le consul veillait aussi à l'observation des privilèges com-

(1) Jacques VERGÉ, *Des Consuls dans les pays d'Occident*, p. 13.

(2) Georges SALLES, Les Consuls au Moyen Age (*Revue Générale de droit, de législation et de jurisprudence*, t. XXIV[e], pp. 442 et suiv.).

merciaux. Il cherchait à en établir de nouveaux : « En 1236, écrit toujours M. Salles, on voit un consul marseillais négocier un traité de commerce avec franchise d'importation, en faveur non seulement de ses concitoyens, mais aussi des négociants de Provence et même de Montpellier ».

Le consul devait enfin chercher en quels endroits, même en dehors des limites de son influence, ses nationaux avaient profit à établir des colonies nouvelles; il en informait son gouvernement. Il était chargé quelquefois par celui-ci de négocier des emprunts auprès des étrangers. Il avait même souvent, au point de vue commercial, d'étranges obligations. Ainsi « tout consul, résidant en Egypte, était obligé d'acheter au Soudan, à un prix fort supérieur à la valeur vraie, une très forte provision de poivre. C'était au consul à se défaire ensuite, comme il pouvait, de cette marchandise, à perte bien entendu [1] ».

Toutes ces attributions augmentaient la puissance du consul qui, au moyen âge, avait une sorte de pouvoir absolu à l'égard de ses compatriotes dans l'étendue de son ressort. Il faut cependant ajouter que pour retirer à son autorité ce qu'elle pouvait avoir de trop absolu, on lui adjoignait très fréquemment des conseillers chargés d'un contrôle. Dans les Consulats de Venise et de Gênes, au moins pour ceux qui étaient un peu importants, du XIII[e] au XVI[e] siècle, il y eut toujours des conseillers. Les consuls vénitiens, le plus souvent, n'eurent d'abord que de simples juges assesseurs, les assistant exclusivement dans leur juridiction. Mais, à partir des premières années du XII[e] siècle, on leur voit deux, quelquefois quatre ou même le plus souvent douze conseillers. Peut-être ces derniers n'eurent-ils parfois que voix consultative. Toutefois, dans certains pays, le consul ne pouvait rien faire sans leur concours.

Les consuls de cette époque étaient donc pourvus d'une

(1) Georges SALLES, p. 443.

autorité très grande et de pouvoirs étendus. Il serait même difficile d'admettre, d'une manière absolue, l'existence, au moyen âge, de ce que nous appelons aujourd'hui les « *Consules missi* » et les « *Consules electi* ». La plupart des consuls d'alors étaient des « *Consules missi* ». Sans doute, dans le principe, les consuls semblent bien avoir été choisis par ceux-là même dont ils avaient pour mission de défendre les intérêts. Il suffit, pour s'en convaincre, de citer l'exemple des marchands de Venise qui fréquentaient, dès le XIII[e] siècle, les foires des principales villes de France et obéissaient à des juges particuliers de leur nation, élus d'un commun accord, et portant le titre « de capitaines de l'Université des marchands lombards et toscans [1] ». Ceux-ci prononçaient sur toutes les contestations survenues entre les « compagnons de l'Université » et ils transmettaient au gouvernement français les demandes et sollicitations de la compagnie. Mais il est probable, dit de Militz, que « ces juges, élus par leurs pairs, recoururent bientôt à la confirmation royale ».

M. Salles est plus catégorique et montre que, dès le début, le principal caractère du consul, quelle que soit sa nationalité, c'est l'autorité conférée directement par le gouvernement de la métropole. « Les consuls furent toujours, écrit-il, depuis la première Croisade, nommés par les gouvernements et non par les marchands [2] ».

De Bonfils, cependant, est d'un avis contraire, et dans son *Traité de Droit international public* il écrit : « Au moyen âge, le consul désignait un fonctionnaire local, généralement élu tous les ans par les membres des corporations de marchands et par les mariniers [3] ».

Toutefois, entre les deux auteurs, la contradiction n'est qu'apparente, car on voit de bonne heure les consuls, élus par les marchands, posséder un mandat ratifié des premiers

(1) Larrive, *Des Privilèges des Consuls dans les pays d'Occident*, p. 14.
(2) Georges Salles, *op. cit.*, p. 442.
(3) De Bonfils, *Traité de Droit International public*, p. 469.

magistrats de la nation : à Venise, du Grand Conseil; à Gênes, du Conseil des Anciens; à Marseille, du Podestat ou du Recteur; à Montpellier, des consuls de la mer; à Barcelone, des magistrats municipaux [1].

Les marchands, au moyen âge, se groupant entre eux, formèrent de véritables colonies commerciales qui prirent la plus grande expansion tant elles répondaient aux vœux de tous. Dans le quartier distinct, ou la rue spéciale, que les princes orientaux, les barons francs ou les souverains occidentaux, agissant dans l'intérêt de leurs sujets, concédaient aux marchands étrangers, ceux-ci vivaient de leur *vie nationale*, en toute souveraineté, c'est-à-dire avec une autonomie absolue sous l'autorité de leurs propres lois, « tant le système de la personnalité des statuts avait pris en Europe un grand développement sous l'influence de causes diverses et en particulier du morcellement considérable de l'autorité publique[2] ».

Or, étant donné l'application nécessaire, à cette époque, des lois du pays d'origine, cette colonie commerciale autonome, émanation et représentation en quelque sorte de la patrie lointaine, avait besoin d'un chef, d'un magistrat national aux pouvoirs très étendus, qui fût tout à la fois, ambassadeur, juge et gouverneur, et auquel ses concitoyens dussent l'obéissance. Et voilà pourquoi il est constant qu'au moyen âge celui qui groupa ainsi sous son autorité les marchands par nationalités, qu'il s'appelât d'abord vicomte, puis baile ou podestat, à l'occasion alcade des Aragonais, gouverneur des marchands anglais en Flandre, procureur des Espagnols et des Allemands, puis, plus tard, consul, exerça une juridiction sur ses concitoyens, établis ou présents dans le pays de sa résidence. On n'est guère fixé sur les limites de ce pouvoir juridictionnel, exercé au moyen âge par les consuls qui paraît cependant avoir été beaucoup plus étendu chez les Sarrasins que dans les Etats chrétiens. Nommés pour protéger, juger

(1) LARRIVE. *op. cit.*, p. 16.
(2) Georges SALLES, p. 442.

et gouverner leurs compatriotes dans l'étendue de leur ressort, les consuls devaient obtenir d'eux l'obéissance au même titre que les autorités les plus hautes de la métropole. Ils avaient spécialement un droit de justice et de police sur les personnes et les biens de leurs concitoyens et étaient autorisés à punir, sur ces biens et sur ces personnes, les actes de rébellion ou même de simple opposition.

De droit commun et d'après les accords internationaux, les consuls avaient, au moyen âge, la juridiction civile et criminelle. Ce n'est même qu'au XVII[e] siècle que l'on trouve, tout au moins dans les pays méridionaux et orientaux, des exemples de consuls n'ayant eu qu'une juridiction bénévole sur leurs nationaux. En général, la juridiction s'étendait aux affaires criminelles, soit d'une manière absolue, soit sous la réserve de certains cas spéciaux, dont la connaissance était réservée aux autorités locales. De toutes façons, elle s'exerçait à l'exception des crimes méritant « la peine de sang », et sans appel possible, aux tribunaux du pays, aussi bien dans les causes s'agitant entre nationaux que dans celles où des nationaux étaient seulement défendeurs ou accusés.

L'institution des consulats ne fut point l'apanage des seuls pays baignés par la Méditerranée et la juridiction consulaire fut même très étendue dans les pays septentrionaux. Un des principes fondamentaux de la Hanse teutonique était, en effet, que les sujets des villes associés seraient soumis aux lois et aux juges de leur patrie dans tous les pays où ils feraient le commerce.

Cependant, les gouvernements des pays forts se montrèrent peu favorables à l'admission sur leur territoire, avec de pareils droits, des consuls étrangers. Leurs attributions, en effet, empiétaient sur les droits du souverain local et, grâce à leur action, les étrangers étaient assurés efficacement contre une insuffisante protection. Aussi ce sont pour la France des faits souvent notés de juristes relevant les empiètements des consuls sur la juridiction royale. Les Assemblées provinciales,

elles aussi préoccupées de la conservation du droit d'aubaine et de naufrage « dont l'exercice eût été ou était entravé par l'action d'agents chargés de sauvegarder les biens des étrangers », demandèrent au Roi, avec instance, de ne pas admettre des consuls d'Europe. Peu à peu, la plupart des pays de résidence poursuivirent le dessein de combattre ces attributions consulaires qui étaient autant d'entraves à l'empire des lois et d'obstacles à l'action des autorités locales. Mais comme il ne pouvait être question pour eux de repousser ces représentants des Gouvernements étrangers, dont la fonction répondait à un impérieux besoin, à peine d'injure personnelle à l'encontre tout à la fois du consul repoussé et du Souverain, l'habitude se généralisa de réclamer contre les attributions consulaires. On les contraria au nom du principe de la territorialité de la souveraineté, en attendant de se donner contre eux un droit de contrôle plus aisé et plus strict par la pratique de « l'*exequatur* ».

Les réclamations se firent d'autant plus vives que les consuls du moyen âge, sans rapports officiels avec leurs Gouvernements respectifs, étaient investis de pouvoirs qui différaient suivant les circonstances et les régions. Les Souverains locaux, par un acte qui n'avait nullement la forme synallagmatique des traités, se bornaient, en effet, à accorder au peuple avec lequel ils étaient en relations, la permission d'établir un Consulat par des actes spéciaux, spontanés, révocables par la volonté de celui-là seul qui les avait octroyés. Ces actes, « les Capitulations », émanation exclusive de la volonté du Souverain, favorisaient l'arbitraire et incitaient les nations commerçantes à d'incessants efforts pour restreindre les privilèges dont jouissaient les sujets des royaumes rivaux et pour étendre toujours ceux obtenus par leurs propres sujets. Aussi, à mesure que s'éleva en Europe le niveau intellectuel et que s'accrut l'activité commerciale, comprit-on la nécessité de réagir, au moyen de traités, contre les pouvoirs excessifs des consuls. Ce fut donc à la fin du XIII[e] siècle l'ère de

multiples conventions entre Etats, véritables « chartes consulaires » qui pouvaient été réformées au gré des Gouvernements et dans lesquelles les privilèges consulaires n'étaient stipulés dans la plupart des cas qu'à charge de réciprocité.

L'institution des Consulats disparut, sous le règne de Charles VII, par suite de l'affaiblissement du commerce des villes du Midi et ce ne fut que dans le courant du XVI[e] siècle qu'elle fut rétablie. Ainsi, en 1570, Charles IX nomma consul en Egypte, par « Lettres Patentes », le nommé Christophe de Vento, natif de Marseille [1]. Par suite de l'affermissement de l'autorité monarchique, le rôle du consul se modifie cependant. Il cesse d'être le délégué d'un groupe de marchands, aux pouvoirs ratifiés par l'autorité royale, pour devenir le délégué officiel de l'Etat. « Le consul ne représente plus alors le commerce de telle ou telle place seulement, mais le commerce national, et est chargé de protéger, auprès des autorités du pays où il réside, non seulement les intérêts des navigateurs, mais aussi ceux de l'Etat lui-même, dans une latitude plus ou moins grande » (De Militz [2]). Le caractère officiel, dont ce fonctionnaire est désormais investi, fait apparaître l'importance de son rôle aux nations diverses de l'Europe qui, par des traités, conviennent de l'envoi réciproque de consuls. En 1662 apparaît le premier traité de ce genre entre la France et la Hollande dont l'article 47 stipulait que les deux parties contractantes pourraient établir des consuls de la nation de leurs sujets et que ces consuls jouiraient des droits, libertés et franchises de leur emploi. Même disposition dans le traité de commerce et de navigation du 10 août 1668.

On a remarqué, très opportunément, le caractère vague et très imprécis de ces formules « droits, libertés, franchises, immunités qui leur appartiennent, à raison de leur exercice et fonction ». Quelles sont ces franchises et ces immunités ? Les traités n'en disent rien.

(1) Cité par LARRIVE, p. 15.
(2) LARRIVE, p. 15.

Les dispositions prises par ces traités n'étaient cependant que provisoires, et l'institution des Consulats fut réglementée seulement d'une manière régulière pour la France par la célèbre ordonnance sur la marine « d'août 1681 ». L'article premier du titre IV de cette ordonnance est ainsi conçu : « Aucun ne pourra se dire consul de la Nation française dans les pays étrangers, sans avoir commission de nous ». L'ordonnance ne s'étend pas sur les droits, les attributions et la juridiction des consuls. Elle se borne à dire que : « quant à la juridiction, tant civile que criminelle, les consuls se conformeront à l'usage et aux capitulations, faites avec les souverains des lieux de leur établissement » (Art. 12) [1].

Sous ce régime de 1681, l'institution consulaire se régularisa et s'étendit. Il n'y eut plus désormais que des consuls commissionnés directement par le Roi, et non plus par les corps des marchands, avec la ratification royale. Diverses causes avaient contribué à produire ce résultat. Les principales, d'après M. Pradier Fodéré, furent : « le développement des transactions commerciales et, surtout, la concentration progressive des pouvoirs publics [2] ».

Ce droit de nommer les consuls, que les chefs d'Etat avaient commencé à se réserver par des traités, finit par être définitivement considéré comme un droit de souveraineté.

En même temps que se produisait cette évolution dans le mode de nomination des consuls, leur rôle aussi se transformait, sous l'influence des mêmes causes. A l'origine, quand leur nomination appartenait aux marchands et armateurs, aux municipalités et aux Compagnies de commerce, c'étaient de simples mandataires des grands centres maritimes, appelés à protéger les intérêts de leurs mandants, et à juger les différends de leurs concitoyens, en dehors de la métropole. Mais quand les chefs d'Etat se furent réservé la nomination des

(1) LARRIVE, *Des Privilèges des Consuls dans les pays d'Occident*, p. 17.

(2) PRADIER FODÉRÉ, *Traité de Droit International public Américain et Européen*, t. IV.

représentants consulaires, ceux-ci devinrent agents de leur nation et représentèrent, non plus des intérêts locaux, des intérêts individuels, mais, dans une certaine mesure, des intérêts nationaux. Jusqu'au traité de Westphalie même, c'est-à-dire tant que les légations permanentes n'existaient pas, les consuls européens furent nécessairement appelés à servir d'intermédiaires pour entretenir des relations politiques avec les souverains des pays étrangers.

A la suite du traité de Westphalie, le droit de légation fut mis en usage, d'une manière permanente, et cette innovation fournit une meilleure représentation aux intérêts généraux du pays. Les relations politiques et commerciales, entre les divers Etats, furent désormais réglées par des stipulations précises que des ministres, à résidence fixe, furent chargés de faire exécuter et respecter. Chaque Etat se montra aussi plus jaloux de son indépendance et de ses droits territoriaux, si bien que le caractère territorial de la souveraineté s'affirma nettement. La sphère des pouvoirs des consuls se rétrécit alors, au point que leur condition changea entièrement de caractère. Il fut désormais reconnu que la juridiction civile ou criminelle qu'ils exerçaient, au moyen âge, appartiendrait en Europe aux autorités territoriales, comme étant une partie essentielle de la souveraineté. Dès lors, les consuls ne furent plus investis d'attributions diplomatiques ou judiciaires, et ils durent se consacrer exclusivement à la protection et à la défense des intérêts de leurs nationaux. Dans certains Etats, cependant, on laissa aux consuls une juridiction bénévole et contentieuse sur leurs nationaux; dans les pays musulmans, ils conservèrent, même jusqu'à nos jours, la plénitude de leurs droits et de leurs prérogatives.

Ces diverses réformes enlevèrent toutefois, par la force des choses, beaucoup d'importance aux Consulats. Aussi, les publicistes du temps, tels que Wicquefort et Bynkershœk, ne voient-ils dans les consuls que des « agents commerciaux », adonnés eux-mêmes, pour la plupart, au négoce, et leur

refusent-ils toute espèce d'importance politique. « Ce ne sont, dit Wicquefort, que des marchands, qui, avec la charge de juger des différends pouvant surgir entre ceux de leur nation, ne laissent pas de faire le trafic et d'être soumis aux lois locales [1] ».

L'apparition de ces légations diplomatiques permanentes, et la sécurité qui en résulta pour les relations entre Etats, ne décidèrent pas toujours les nations à envoyer rapidement des consuls à l'étranger. Entre la France et l'Angleterre, par exemple, le droit d'envoyer des consuls de part et d'autre ne fut établi que par la convention particulière signée à Utrecht, le 11 avril 1713. « Il sera libre, dit l'article 9 de ce traité, d'établir dans les royaumes et pays, de part et d'autre, des consuls nationaux qui jouiront des droits, immunités et libertés qui leur appartiennent, à raison de leur exercice et fonction [2] ».

Au XVIII[e] siècle, un changement nouveau, très important, se produisit dans l'institution des Consulats. On pensa qu'il serait utile de faire reconnaître le caractère officiel de chaque agent, par le souverain du pays où il aurait à exercer sa charge, et c'est ainsi que s'établit l'usage de l'*exequatur*. Usage constaté pour la première fois d'une manière officielle dans le traité franco-espagnol du 13 mars 1769, conclu au Prado. « Les consuls qui seront nommés, y lit-on dans l'article premier, devront être reconnus et admis *réciproquement*, en présentant les provisions ou patentes de leur souverain, et en obtenant *l'exequatur*, ou dépêche d'approbation du prince chez qui ils doivent résider... Ils devront présenter les dites dépêches au gouverneur ou à la justice du pays où ils auront à exercer leurs fonctions [3] ».

Par conséquent, le caractère définitif des consuls se précisa

(1) Cités par LARRIVE, *Les Privilèges des Consuls dans les pays d'Occident*, pp. 19, 20, 21.

(2) *Idem*.

(3) *Idem*.

progressivement, et la nécessité d'une organisation légale se fit de plus en plus sentir pour les Consulats. Elle devait résulter de plusieurs ordonnances importantes souvent modifiées depuis, échelonnées entre le 20 août et le 7 novembre 1833. Ces ordonnances, d'une grande précision technique, fixent dans le plus menu détail les attributions des consuls.

Mais, en même temps qu'on accroît leurs fonctions administratives, on circonscrit toujours davantage leurs attributions judiciaires et leurs pouvoirs de police. La raison en est simple. Les progrès de la civilisation, les règles de réciprocité établies entre les divers pays, rendaient de plus en plus inutile et blessant, pour les autorités locales, le maintien d'une juridiction d'exception. En outre, et M. Ernest Lehr le constate, dans un excellent article de la *Revue Internationale* [1], la situation, en vue de laquelle s'était formée dans les siècles passés l'institution consulaire, a été profondément bouleversée dans les soixante dernières années, par l'extrême facilité des communications, et par la fièvre d'émigration qui en a été la conséquence. M. Ernest Lehr nous montre, par exemple, les régions offrant des ressources ou un séjour agréable, recevant des colonies étrangères de plus en plus nombreuses. Au milieu de ces colonies, il fallait un représentant des autorités et de la loi de la métropole, apte à renseigner ses concitoyens sur leurs devoirs et leurs droits, apte à faire et à recevoir des actes qui puissent être valables dans son pays d'origine, et pourvu dans ce but de larges attributions administratives.

En même temps aussi, l'industrie centuplait sa production et se voyait contrainte de rechercher des débouchés. Les renseignements qu'il lui fallait, sur la situation économique, industrielle et commerciale des contrées où les produits pouvaient être importés, on les a demandés aux consuls, en qui l'industrie trouvait des guides vigilants et des informateurs

(1) Ernest LEHR, *Revue de Droit International et de Législation comparée*, t. XXII, 1890, p. 438.

experts. Non sans qu'une réaction se soit fait d'abord sentir dans les milieux commerciaux, où l'on croyait impossible une telle innovation : « Vouloir transformer les Consulats en agences commerciales et en bureaux d'information, disait la Chambre de commerce du Havre, est une idée qui ne pourra jamais se réaliser [1] ».

Il est vrai que, plus tard, bien des traités de commerce conclus dans le courant du XIX[e] siècle, allèrent à l'encontre de cette première opinion, tel le traité passé le 8 juin 1855, entre la France et les Pays-Bas : « Les consuls, dans les colonies des deux Etats, y est-il stipulé, seront réciproquement considérés comme des agents commerciaux, protecteurs du commerce ».

Stipulation trop formelle sans doute, mais reflétant si bien l'opinion peu à peu répandue, que les auteurs eux-mêmes reprirent cette idée précisée par les traités, et dans leurs définitions du consul, mirent en relief, à leur tour, ses attributions commerciales : « Les consuls, écrit M. de Bonfils, sont des agents officiels, qu'un Etat établit dans les villes ou dans les ports des pays étrangers, avec la mission de veiller à ses intérêts commerciaux, de prêter assistance et d'accorder protection à ses nationaux, commerçants ou voyageurs ».

De cette conception résulta, tout d'abord, une spécialisation très nette des attributions des agents que la tradition consacra, en maintenant longtemps entre les carrières diplomatique et consulaire une barrière difficile à franchir. Mais les inconvénients d'une telle séparation apparut bientôt aux yeux de tous ceux qui comprenaient la nécessité pour une nation de posséder une administration internationale, une et organisée. Bientôt donc, l'assimilation des grades fut établie pour les deux branches du service extérieur, et un même examen d'entrée fut imposé aux futurs diplomates et aux futurs consuls. C'est le décret du 10 juillet 1880, modifié, mais non

(1) LARRIVE, *Des Privilèges des Consuls dans les pays d'Occident*, p. 24.

abrogé depuis, qui fixa cette communauté d'origine de fonctionnaires, faits pour collaborer : « Bien loin d'être antagonistes ou d'être séparés par des barrières infranchissables. écrit G. de Martens, les agents des deux services doivent pouvoir se suppléer réciproquement, et aller de l'un à l'autre [1] ».

On ne peut nier, en effet, l'influence réflexe de la grandeur politique d'une nation sur sa prospérité matérielle et commerciale. On ne nie pas davantage que l'activité développée par un peuple dans la production de sa richesse concourt essentiellement à sa puissance politique. En ce sens, consuls et diplomates sont des collaborateurs; mais il n'en est pas moins vrai que chaque carrière a son but particulier, les attributions des diplomates étant surtout politiques et celles des consuls commerciales, et que devant l'extension toujours plus grande du commerce d'importation et d'exportation, l'institution des Consulats doit être adaptée à ces nouveaux besoins d'expansion.

SECTION II. — L'Organisation consulaire actuelle

En France, le Corps consulaire se compose de consuls généraux, de consuls de première et de seconde classe, et d'élèves consuls. Ce sont des agents de carrière *consules missi* qui sont des envoyés, des fonctionnaires de l'Etat qui les nomme. Ils ont subi des examens et des épreuves, ils ont fait un stage et reçu une éducation appropriée. Ils sont hiérarchisés. C'est ainsi que dans tous les pays, sauf aux Etats-Unis, le consul est placé sous la surveillance du Corps diplomatique. L'avantage de cette hiérarchie est la possibilité, pour les hauts fonctionnaires d'Etat, de donner à leurs consuls des instructions et de corriger les abus de service, en indiquant aux agents supérieurs leur ligne de conduite.

Au Ministère des Affaires étrangères une direction est

(1) G. de Martens, *Précis du Droit des Gens moderne de l'Europe.*

réservée aux affaires consulaires. A la tête de cette direction se trouve un chef, sous les ordres duquel sont placés des secrétaires, dont les uns prennent connaissance de la correspondance consulaire, et les autres s'occupent de la situation générale des consuls, dans les différentes parties du monde. Les consuls envoyés sont des fonctionnaires rétribués et qui ne peuvent se livrer à des opérations commerciales. Cette interdiction a pour but de les soustraire aux préoccupations des affaires personnelles, et d'éviter surtout qu'ils puissent avoir des intérêts en opposition avec ceux des négociants de leur pays d'origine.

A côté de ces consuls envoyés, on rencontre les consuls élus *electi*, dénommés ainsi inexactement, puisqu'ils sont actuellement nommés par les gouvernements. Ces consuls marchands sont choisis, soit parmi les sujets de l'Etat qui se livrent au commerce dans une ville ou une contrée étrangère, soit même parmi les ressortissants de la souveraineté locale. En ce dernier cas, ils restent, sous tous les rapports, les sujets de l'Etat dont ils sont les nationaux et les habitants. Ils sont mandataires du Gouvernement qui les nomme, mais ils ne sont pas ses fonctionnaires, et ne peuvent remplir ni les fonctions de notaire, ni celles d'officier de l'état civil à l'égard des sujets de l'Etat, dont ils sont les consuls.

Comme ils sont commerçants, il ne leur est pas toujours aisé de tracer une exacte et juste séparation entre leur négoce et leurs devoirs consulaires. C'est un inconvénient sérieux. Aussi, dans les enquêtes faites aux Etats-Unis en 1833 et en Angleterre en 1838, tous les déposants se prononcèrent-ils contre la nomination des consuls négociants.

Il existe, en outre, des agents consulaires, expression que l'Institut de droit international a adoptée pour désigner les consuls élus dont nous venons de parler, mais que M. H. de Bonfils range et classe dans une catégorie à part. Ces agents consulaires sont généralement nommés par le consul, mais quelquefois cependant désignés directement par le Ministère

des Affaires étrangères ou de la Marine. Ils n'ont aucun caractère public, ont des attributions restreintes, et sont choisis parmi les négociants locaux.

Les consuls, avons-nous dit, relèvent du département du Ministère des Affaires étrangères. Ce fut la Convention nationale qui, par l'organisation donnée en 1793 au Ministère de la Marine, retira définitivement les Consulats à ce département, pour les réunir aux Affaires étrangères. Depuis cette époque, c'est à ce dernier département que les Consulats ressortissent, et cependant, à diverses reprises, on a essayé de critiquer ce système d'attribution, et de montrer qu'il serait plus conforme aux intérêts du service qu'ils relevassent, soit du Ministère de la Marine comme autrefois, soit de celui du Commerce. Jusqu'à ce jour, hâtons-nous de le dire, le système actuel a prévalu comme étant le seul logique et le seul rationnel.

Il faut remarquer que la classification des postes consulaires ne correspond pas à celle des consuls, puisque ces postes ne se divisent qu'en Consulats généraux et en simples Consulats : la classe pour les consuls étant aujourd'hui attachée à la personne de l'agent, indépendamment de la résidence à laquelle il est appelé.

Tel est le cadre de l'institution consulaire. Quelle est la vieille règle qui préside au recrutement et à l'avancement des consuls ?

Les consuls généraux sont choisis parmi les consuls de première classe, les premiers secrétaires d'ambassade ou de légation, les employés supérieurs du département des Affaires étrangères. Les consuls de première classe sont pris parmi ceux de seconde classe, les chefs de bureau et rédacteurs du Ministère des Affaires étrangères, les secrétaires de légation et les seconds secrétaires d'ambassade. Les consuls de seconde classe sont pris parmi les élèves consuls, les commis principaux au Ministère des Affaires étrangères, les attachés payés des ambassades et des légations, les agents consulaires, ou vice-consuls, nommés par décret, les chanceliers de Légation

ou de Consulat, et les drogmen. Enfin, nul ne peut être nommé élève consul s'il n'est licencié en droit, et s'il n'a été déclaré admissible, après avoir subi l'épreuve d'un examen public devant une commission spéciale, nommée par le Ministre des Affaires étrangères. Cet examen porte sur les langues étrangères, l'administration consulaire, le droit des gens, l'économie politique, et aussi la statistique commerciale. Les élèves consuls sont attachés aux Consulats désignés par le Ministre, et placés sous la direction de l'agent près duquel ils résident.

Ce système du concours est évidemment préférable au recrutement des candidats au choix, parce qu'il tient la porte moins largement ouverte au favoritisme. Cependant, n'y aurait-il pas avantage, pour donner toutes garanties aux candidats et pour exclure tous soupçons de partialité, de retirer au Ministre des Affaires étrangères le droit de choisir les membres de la commission, et de laisser à un jury spécial et indépendant le soin de présider le concours ?

Quant au procédé qui consiste à attacher pendant quelque temps le candidat à la personne de certains hauts fonctionnaires du Ministère des Affaires étrangères, à quelque consul expérimenté, et de lui imposer près d'eux un stage de plusieurs mois, on l'explique par des raisons de convenance professionnelle. Ce stage permet, en effet, de discerner chez le futur fonctionnaire cette rectitude de jugement nécessaire pour bien exercer des fonctions qui le mettront en contact avec des individus de toute classe et de toute nationalité; car, outre le bon sens et la promptitude de décision qui permettent au consul de solutionner rapidement les questions qui se présentent, il doit, dans l'exercice de ses fonctions, faire preuve de beaucoup de tact et de délicatesse, et éviter, pour atteindre son but, les procédés qui peuvent froisser.

Cette prudence et cette habileté, nécessaires dans l'exercice des fonctions consulaires, avaient déjà fait l'objet des recommandations de Talleyrand, lorsque, dans l'Instruction générale du 8 août 1814, adressée aux consuls de France en pays

étrangers, il écrivait : « Tant dans leurs rapports avec les autorités que dans leurs rapports privés, les consuls doivent toujours s'exprimer avec la plus grande circonspection et éviter, dans leurs discours ou leur conduite, tout ce qui pourrait faire supposer des vues différentes des intentions pacifiques et bienveillantes de la France envers tous les autres Etats ». Et le même Talleyrand ajoutait, en parlant des consuls instruits, fermes et prudents : « Quand on a été un diplomate habile, combien faut-il encore y ajouter pour être un bon consul [1] ».

Les résultats de la méthode employée pour le recrutement et la formation de nos futurs consuls ont été, il faut le reconnaître, excellents, et ceux-ci, pour la plupart, ne le cèdent à personne, en instruction, en intelligence, en dévouement. Leur supériorité est même indiscutable; mais on reproche cependant, et avec raison, à beaucoup d'entre eux, de ne pouvoir, faute d'une préparation suffisante, s'intéresser à des affaires commerciales. Le concours qui aboutit à la nomination des élèves consuls est, en effet, commun aux carrières diplomatique et consulaire, et cette unité d'origine, qu'il s'agisse de diplomates destinés à la carrière ou de consuls chargés d'intérêts économiques, a été très justement critiquée.

Les consuls reçoivent un traitement fixe, inscrit au budget, et calculé d'après les exigences de chaque poste et la valeur relative de l'agent dans chaque pays. Depuis la loi du 9 juin 1853, sur les pensions civiles, ces fonctionnaires sont aussi, quant à la retraite, soumis aux règles de droit commun. L'ordonnance royale du 7 novembre 1833 avait fait disparaître les anciennes dispositions réglementaires qui leur attribuaient une partie des fonds provenant des droits de chancellerie, comme supplément de traitement. Aussi, est-il heureux que le législateur ait levé cette exclusion qui frappait injustement les consuls, et qu'en leur accordant un droit à une pension de

(1) Cité par Jacques VERGÉ, *Des Consuls dans les pays d'Occident*. Thèse, Paris, 1903, p. 49.

retraite, il ait permis au Gouvernement d'acquitter sa dette envers ceux qui sont parvenus au terme d'une carrière laborieuse.

Aux consuls sont adjoints les drogmen et interprètes, qui servent d'intermédiaires entre eux et les autorités territoriales. Ils traduisent les documents officiels, et leurs fonctions sont essentiellement confidentielles, surtout dans les négociations orales. Les drogmen formaient un corps spécial, soumis à des règles particulières, jusqu'au décret du 29 mai 1902, qui a supprimé ce grade. Par ce décret, les corps des drogmen et des interprètes ont été fusionnés, et tous ces agents portent actuellement le titre uniforme d'interprètes.

Ce même décret du 29 mai 1902 a également supprimé en France le grade de chanceliers des postes consulaires, et décidé que dorénavant leurs fonctions seraient remplies par les vice-consuls. L'ancien chancelier était un officier public, chargé d'assister le titulaire du poste dans ses fonctions. Il avait, en outre, de nombreuses attributions spéciales. C'est ainsi que ce chancelier était à la fois — et aujourd'hui le vice-consul a ces mêmes prérogatives — secrétaire du consul, secrétaire de mairie, quand le consul agissait comme officier de l'état civil, greffier du consul en matière judiciaire, notaire donnant l'authenticité aux conventions des nationaux, huissier donnant les assignations et faisant toutes significations, comptable gardien des valeurs déposées aux Consulats, caissier du poste consulaire, et enfin archiviste ou conservateur des actes ou des pièces, par lui reçus en les qualités précédentes.

Mais le consul n'a pas que des attributions administratives. Il représente aussi son pays, et dans une certaine mesure la politique commerciale d'un Etat. Il faut donc qu'il soit pourvu, près du Gouvernement étranger, d'un caractère officiel, et qu'il soit régulièrement accrédité près de lui. Aussi, lorsqu'un Etat a fait choix de l'homme qu'il croit apte à remplir les fonctions du consul, il lui remet des lettres de provision, ou patentes, signées du Chef de l'Etat, indiquant les titres et

attributions de ce fonctionnaire, et emportant délégation de l'autorité par le Gouvernement de l'Etat qui le nomme. Il demande, en même temps, au Gouvernement étranger d'octroyer à ce consul tous avantages, immunités, privilèges auxquels il a droit et qui sont nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Les lettres de provision sont ensuite transmises à l'agent diplomatique accrédité auprès du Gouvernement, sous la juridiction duquel le Consulat est établi, et, par l'intermédiaire de cet agent, au Gouvernement étranger.

La nomination agréée, des lettres d'*exequatur* sont délivrées au consul par le Gouvernement local. C'est un acte de reconnaissance officielle, qui garantit à ce fonctionnaire le bénéfice de quelques prérogatives et qui enjoint aux autorités du lieu de sa résidence de lui prêter assistance.

La vraie nature de cette sorte d'investiture est celle d'un contrat entre l'Etat étranger et l'Etat mandant, et son objet est de permettre au consul de prendre possession de son service pour l'exercer dans l'intérêt des deux Etats. Une fois cette commission accordée et obtenue, elle est portée à la connaissance du public, d'après les procédés en usage dans le pays de résidence, et le consul conserve l'original ou le double de sa commission, pour servir de preuve de son titre. L'octroi de cet *exequatur* est fait par le chef du pouvoir exécutif du Gouvernement local, sur la proposition de son Ministre des Affaires étrangères.

S'il s'agit de simples agents consulaires, il n'est pas toujours nécessaire de demander une investiture formelle. C'est ordinairement le Ministre des Affaires étrangères de l'Etat du consul qui notifie à l'Etat étranger la nomination de l'agent. L'*exequatur* lui est accordé par la délivrance d'un certificat signé par le Ministre des Affaires étrangères du pays où il réside, et spécifiant qu'il est reconnu. L'effet produit par cette procédure est de faire du consul, non pas seulement un fonctionnaire de l'Etat qui le nomme, mais aussi un agent de l'Etat étranger. Ce dernier a le droit de mettre fin aux fonctions

consulaires, en demandant le rappel du consul, ou en lui retirant sa commission. La première méthode sera employée de préférence, afin d'éviter tout froissement avec l'Etat ami; mais le droit de l'Etat étranger reste indiscutable de retirer son *exequatur*. Toutefois, ce retrait ne saurait être prononcé que pour des causes extrêmement sérieuses, ou même selon les cas spécifiés dans les traités.

SECTION II. — Attributions des Consuls

On peut diviser les attributions consulaires, soit en raison de la nationalité du protégé « ratione personnæ », soit en raison de la matière ou du but poursuivi « ratione materiæ ». Dans le premier cas, on distingue parmi les fonctions consulaires, celles qui concernent les nationaux présents dans la circonscription et se trouvant dans des conditions ordinaires, et celles qui concernent les intérêts des absents, des incapables et des mineurs. A ce double titre, les consuls reçoivent tous les actes de leurs nationaux, délivrent des passeports, enregistrent les naissances, mariages et décès des nationaux à l'étranger, s'occupent de leur rapatriement et peuvent être requis d'agir comme arbitres en cas de contestations entre nationaux. Les consuls procèdent aussi aux inventaires des successions des Français qui décèdent dans leur résidence, ils liquident ces successions et en transmettent le produit à la Caisse des Dépôts et Consignations, à moins que les ayants droit ne soient représentés par un fondé de pouvoirs. Ils s'occupent également des intérêts des nationaux résidant dans la métropole qui s'adressent aux consuls, soit pour obtenir l'envoi en possession des biens d'un parent décédé dans la circonscription consulaire, soit pour obtenir dans les pays où ils sont nés des certificats de naissance, de décès, dont ils peuvent avoir besoin dans leur pays d'adoption, soit enfin pour être aidés dans leurs affaires commerciales.

Envisagées en raison de la matière ou du but poursuivi

« ratione materiæ », les attributions des consuls concernent ou les intérêts des individus, comme le visa des passeports, les patentes de santé, les certificats de vie, la législation des actes et signatures des autorités territoriales qui doivent être produits en France, ou visent des intérêts de Gouvernement. C'est ainsi que les consuls doivent rédiger des rapports qui fournissent au Gouvernement les informations politiques, commerciales, industrielles, de nature à accroître les relations économiques. Ils sont chargés de répandre, à l'étranger, la connaissance des faits d'intérêt général ou particulier, du ressort de nos lois de finance, de commerce et de police. Ce sont là des fonctions d'un caractère sinon politique, tout au moins représentatif qui se doublent, en ce qui concerne les intérêts de la marine, de fonctions administratives assez étendues. Les consuls ont, en effet, droit de police et d'inspection sur les gens de mer; ils président le tribunal maritime commercial de leur résidence et peuvent faire arrêter les délinquants capitaines ou matelots, réclamer les déserteurs et faire séquestrer les bâtiments, si toutefois quelque sujet du pays n'est pas lésé par ce séquestre ou cette arrestation. Ils reçoivent des contrats d'affrètement, les déclarations et rapports des capitaines de navires, autorisent, lorsqu'il y a lieu, les emprunts à la grosse aventure, dressent les procédures d'avaries et les règlements auxquels ces avaries peuvent donner lieu, reçoivent et donnent acte des délaissements de navires, dirigent les sauvetages des navires français, et procèdent au rapatriement des équipages naufragés ou délaissés. En temps de guerre, les consuls sont chargés de tout ce qui concerne l'administration des prises, et, en cas de force majeure, ils procèdent à la vente des navires capturés. Ils sont, en outre, chargés de mettre à exécution les décisions du Conseil des prises. Les marchés pour toutes fournitures faites aux navires de la Marine nationale doivent, partout où il y a un consul, être passés en chancellerie en présence de ce consul qui est chargé, en un mot, de tout ce qui concerne la surveillance et la protection de la navigation nationale.

Les consuls n'exercent plus aucune juridiction civile, commerciale ou criminelle. Ce qui contribua le plus à cette suppression, ce fut la tendance de certains à user de leur juridiction consulaire, comme d'un moyen pour s'ingérer dans la politique du pays et se mêler à ses affaires intérieures. Toutefois, les raisons qui justifiaient l'existence de cette juridiction semblent ne pas avoir disparu : mais elles ont été dominées par cette puissance intangible que représente la Souveraineté nationale. Dans l'état actuel de la communauté internationale, le droit de rendre la justice à tous les habitants du territoire, sans distinction de nationalité, est revendiqué comme droit fondamental et essentiel par tous les Gouvernements civilisés, en sorte que nul souverain, en l'absence d'une convention expresse ou tacite, ne conserve ce droit à l'égard de ses sujets établis à l'étranger.

Et le respect, par chaque Etat, du droit de commandement et partant de juridiction de l'Etat sur le territoire duquel résident ses nationaux n'est pas seulement une *obligation morale* résultant de l'état de fait qui constitue la Société internationale et dont l'usage doit fermement s'établir; il est mieux qu'un simple usage, car il possède le degré de certitude spécial aux principes de droit qui sont la conséquence logique des rapports nécessaires des nations. D'où il résulte qu'un consul ne saurait prétendre avoir sur ses nationaux ou les sujets de l'Etat qu'il représente une autorité plus grande que celle exercée sur eux par cet Etat. Ceci explique que, tandis qu'ils sont dans les pays musulmans ou d'Extrême-Orient les juges naturels de leurs ressortissants, les consuls de pays de chrétienté n'ont, de *droit commun*, aucune juridiction contentieuse, civile ou criminelle.

C'est, en effet, à titre exceptionnel que des attributions juridictionnelles leur appartiennent du chef de la coutume ou de conventions internationales expresses. En ce cas, il le faut bien noter, ils agissent vraiment comme magistrats de l'ordre judiciaire et non pas comme fonctionnaires administratifs. Il

s'ensuit que leurs décisions, loin de donner naissance à un recours contentieux en annulation, par la voie du recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, ne sont soumises à d'autre censure que celle des Cours d'appel et de la Cour de Cassation (Cons. d'Etat, 19 décembre 1868, D. P. 69, 3, 57).

Mais, si en matière civile et criminelle, les consuls n'ont aucune juridiction contentieuse, il en est tout autrement de leur compétence en qualité d'arbitres. En matière commerciale, dans leurs rapports constants avec la marine marchande, ils accomplissent des actes de juridiction gracieuse et même parfois contentieuse, exerçant alors une attribution qui leur vient non seulement des anciens textes, mais encore des dispositions du Code de Commerce et de l'Ordonnance du 29 oct. 1833. En matière civile, ils doivent aussi, aux termes mêmes de l'Instruction ministérielle de 1833, dans tous les cas non spécifiés par l'art. 1004 du Code de procédure civile, se charger des arbitrages à eux déférés par les Français voyageurs ou résidant à l'étranger, afin que ceux-ci aient un moyen efficace de solutionner leurs différends, sans recourir à la justice territoriale.

Exceptionnellement, les consuls peuvent être chargés, soit par un tribunal national, soit par toute autre autorité française compétente, d'une commission rogatoire ayant pour objet des mesures d'exécution (Pradier Fodéré, t. IV, n° 2094, p. 600). Ce ne sont que des commissions adressées aux consuls, personnellement, pour être exécutées par eux, sans frais, ni droits de chancellerie (Circulaire Ministère Justice, 5 avril 1841), à l'exclusion de toutes autres adressées aux magistrats du pays de la résidence des consuls et dont la transmission aux autorités locales ne saurait être faite que par les agents diplomatiques.

La simple énumération que nous venons de faire des attributions consulaires suffit à prouver que les consuls, même ceux qui sont négociants et sujets de l'Etat sur le territoire duquel ils résident, à plus forte raison les consuls de carrière,

ont un caractère public, puisqu'ils sont des mandataires officiels chargés d'une mission d'intérêt public. Mais les consuls de carrière, qui sont de véritables fonctionnaires, ont-ils, en outre, le caractère diplomatique, le caractère représentatif ? Faut-il les considérer comme des ministres publics ? Les anciens auteurs, partant de cette idée que les consuls ne sont que des marchands chargés de protéger à l'étranger les sujets du prince qui les envoie, leur refusent formellement la qualité de ministre public. Un grand nombre d'auteurs modernes, principalement les publicistes anglais et nord-américains, soutiennent nettement une théorie identique. Par contre, quelques auteurs modernes, se basant sur les modifications apportées à l'institution consulaire, reconnaissent aux consuls la qualité de ministre public.

A la première théorie se rallie la jurisprudence et on ne peut guère citer de décisions judiciaires ayant formellement déclaré que les consuls sont des agents diplomatiques, des ministres publics : bien au contraire, elle leur refuse tout caractère représentatif. C'est ainsi que dans son arrêt du 14 août 1829, la Cour d'Aix déclare : « qu'on ne saurait donner le caractère de ministre public au consul qui n'est que le protecteur, le régulateur des opérations ou des difficultés de ses nationaux, l'homme enfin de la loi du pays dont il est le mandataire plutôt que celui de son Souverain [1] ».

A la seconde théorie se rattache, dit Pradier Fodéré, par un lien très léger l'opinion vacillante des auteurs qui accordent que les consuls forment une espèce toute particulière d'agents diplomatiques, une catégorie spéciale de ministres d'un ordre inférieur. C'est Bluntschli qui a le plus complètement exprimé cette opinion : « En droit des gens, dit-il, les consuls ne sont pas, sans doute, comme les ministres publics les représentants attitrés de leur Gouvernement; mais ce sont les représentants et protecteurs attitrés des relations privées internationales des étrangers dans le pays, ou de leurs natio-

(1) SIREY, 30, 2, 190.

naux à l'étranger dans leur circonscription consulaire... Les consuls qui se consacrent exclusivement ou essentiellement à la vocation consulaire « consules missi », dit-il ailleurs, sont traités comme ayant un caractère diplomatique dans un sens extensif du mot et peuvent plutôt réclamer certains privilèges d'usage, en faveur des diplomates, de préférence aux consuls de commerce « consules electi » pour lesquels l'administration du Consulat est un accessoire [1] ».

En fait, pour la détermination du caractère du consul, il est assez difficile d'aboutir à une solution solidement établie. Il vaut mieux s'en référer, à cet égard, à l'usage ou aux traités établis par chaque nation. Tout ce qu'on peut dire, c'est que la doctrine qui ne range pas les consuls parmi les ministres publics paraît plus justifiée et mieux défendue que la doctrine opposée. Les attributions des ministres publics sont essentiellement politiques, celles des consuls sont avant tout commerciales. Ce n'est pas à dire que les consuls n'aient pas, de façon indirecte, une action notable sur la politique internationale; ce n'est pas d'aujourd'hui, en effet, que les relations entre Etats peuvent résulter d'un simple intérêt commercial ; mais un consul ne peut cependant prétendre à la même situation qu'un agent diplomatique auprès du Gouvernement étranger sur le territoire duquel ils se trouvent tous les deux envoyés. Le consul, en prêtant son concours à la prospérité du commerce national, en étant, en quelque sorte, le mandataire et le défenseur de ses nationaux, contribue, sans doute, pour une large part à la représentation de son pays à l'étranger. Mais, en fait, ses efforts ne tendent qu'à représenter les intérêts privés d'une collectivité, alors que le ministre public porte à la fois l'honneur et la responsabilité de la représentation d'une nation tout entière. D'ailleurs, en principe, les consuls ne peuvent invoquer les immunités diplomatiques; ils ne jouissent donc point de l'inviolabilité et ne sont pas exempts de la juridiction criminelle et civile locale,

(1) LARRIVE, *op. cit.*, p. 42.

soit pour les crimes et délits qu'ils ont commis, soit pour les obligations qu'ils ont contractés dans les lieux où ils résident.

C'est l'opinion émise par la jurisprudence et, dans cet ordre d'idées, il a été jugé que les tribunaux français sont compétents pour connaître des obligations contractées en France par un consul étranger envers un Français. La Cour de Bordeaux le pose en principe dans son arrêt du 20 mai 1829 (Affaire Ducot, contre Salmon y Rivas, consul d'Espagne). Les tribunaux français sont de même compétents pour connaître des contestations relatives à des opérations commerciales consommées en France entre étrangers, bien que l'une des parties soit revêtue de la qualité de *consul*, si elle a agi dans un pur intérêt privé (Montpellier, 23 janvier 1841, affaire Ryan), « cité par Dalloz, *Jurisprudence générale* : Consuls ». Il est hors de conteste, toutefois, et c'est l'enseignement de presque tous les auteurs, que l'exemption de la juridiction locale est communément reconnue en faveur des consuls, relativement aux actes qu'ils accomplissent en leur qualité officielle et dans les limites de leur compétence : « L'immunité de juridiction civile, écrit Despagnet, existe, de plein droit, si le consul est assigné à raison de son caractère officiel et à propos d'actes relatifs à l'exercice de sa mission [1] ». On ne peut être plus affirmatif, et il ne peut y avoir d'exception à cette règle, qu'en vertu d'une clause d'un traité. Il ne s'agit pas là d'ailleurs, à proprement parler, d'un privilège de juridiction, mais d'une immunité essentielle qui procède de l'institution des Consulats elle-même et qui est commandée par la courtoisie internationale.

Il est facile de comprendre, du reste, qu'on reconnaisse ou non aux consuls de carrière un caractère public ou diplomatique, qu'ils ont besoin de certains privilèges sans lesquels l'accomplissement de leur mission deviendrait particulièrement difficile. Ils sont moins que des agents diplomatiques, mais ils sont plus que de simples citoyens étrangers. On les

(1) DESPAGNET, *Droit International public.*

charge de défendre dans un pays des droits et des intérêts qui peuvent être en opposition avec ceux des habitants et même des autorités de ce pays. Ils doivent donc être spécialement protégés contre toute action, soit de la part du Gouvernement, soit de celle des particuliers qui peuvent porter atteinte à leur liberté ou à leur indépendance. Et ainsi s'expliquent les clauses insérées dans la plupart des conventions consulaires, spécifiant que : « les consuls jouiront de l'immunité personnelle, excepté pour les faits et actes que la législation pénale de chacun des deux pays qualifie crimes et punit comme tels [1] ».

Mais, d'une part, on dit que les consuls ne sont pas, en principe, exempts de la juridiction civile et criminelle locale, et, d'autre part, on affirme qu'ils jouissent d'immunités personnelles. N'y a-t-il pas là contradiction ? En apparence seulement, car dans cette clause des traités relative aux immunités personnelles dues aux consuls, on peut voir une exemption de juridiction proprement dite établissant l'incompétence des tribunaux du pays de la résidence. Mais, on peut aussi interpréter la clause en ce sens que seule l'arrestation préventive de l'agent est interdite à l'autorité locale. L'inviolabilité personnelle n'entraîne pas, en effet, « exemption de la juridiction répressive » et les tribunaux locaux peuvent connaître des délits et contraventions commis par les consuls étrangers, sans porter atteinte à ce légitime privilège. C'est, d'ailleurs, cette solution raisonnable qui tend à prévaloir dans la doctrine et la jurisprudence. Renault conclut, en effet, que, si à raison de simples délits « les consuls ne peuvent être arrêtés préventivement, ils n'en restent pas moins justiciables des tribunaux locaux ». Et il cite à l'appui de son opinion un arrêt de la Cour de Paris du 3 janvier 1886 [2].

La lecture attentive du texte de ces conventions apprend

(1) Cité par LARRIVE, *Des Privilèges des Consuls dans les pays d'Occident*, p. 88, Paris, 1901.

(2) *Idem*. pp. 88 et 89.

d'ailleurs que l'assimilation de l'immunité personnelle à l'exemption de la juridiction locale d'une manière absolue, est contraire aussi à la volonté des parties. En accordant aux consuls, en effet, cette immunité, c'est l'inviolabilité de leur personne seule qu'on a voulu garantir, afin de leur assurer une indépendance suffisante pour l'accomplissement de leur mission. Dans ce but, il a été décidé qu'ils ne pourraient être arrêtés ni emprisonnés, sauf pour les faits qualifiés crimes, sans qu'on ait jamais eu l'intention de les soustraire par là, d'une manière radicale, aux juridictions de répression.

Cette solution est certaine dans la pratique internationale bien qu'elle ait quelquefois été méconnue par nos tribunaux. Elle est, d'ailleurs, conforme au texte de certaines conventions, telle, par exemple, cette convention « franco-hellénique » qui, après avoir dit dans son article 8 que les consuls jouiraient de l'immunité personnelle, ajoute immédiatement qu'ils ne pourront être ni arrêtés ni emprisonnés, sauf pour les faits qualifiés crimes [1].

Il est de toute évidence, par exemple, qu'il y a un intérêt d'Etat à ce que les archives et la correspondance officielle des consuls ne puissent tomber entre les mains des autorités étrangères, à ce qu'elles soient à l'abri des perquisitions et des saisies. Le droit conventionnel des Etats a, du reste, garanti leur protection et le traité conclu en 1826 entre le Danemark et les Etats-Unis spécifiait : « Que les papiers et les archives de leurs consulats seraient inviolablement respectés et qu'aucune autorité ne pourrait les saisir sous quelque prétexte que ce soit, ni y toucher en aucune manière [2].

Toutefois, à partir de 1862, la plupart des conventions consulaires ajoutent, à la clause relative aux archives, un détail concernant la séparation des papiers des archives de ceux relatifs au commerce du consul. Si, en effet, ce fonc-

(1) LARRIVE, *Des Privilèges des Consuls dans les pays d'Occident*, pp. 88 et 89.
(2) *Idem.*, p. 89.

tionnaire est en même temps commerçant, cette séparation est nécessaire pour empêcher que l'immunité des archives ne nuise à la surveillance des autorités sur les registres et papiers concernant les opérations commerciales du consul marchand. Il est bon de noter encore que cette inviolabilité des archives ne s'étend pas, en règle générale, à l'habitation du consul. Il en est autrement, sans doute, en vertu d'une clause expresse dans certaines conventions. Mais le consulat ne saurait, en aucun cas, servir de lieu d'asile et si un individu poursuivi par la justice locale se réfugie au consulat, on doit le livrer sur la simple réquisition de l'autorité territoriale.

Les consuls ont droit à une protection toute spéciale de leur personne. Toute injure faite à ce fonctionnaire doit être réparée par le Gouvernement qui a laissé commettre l'offense, ou bien il s'exposerait à de justes représailles. On n'a pas oublié qu'en 1682, la mise à mort du consul de France à Alger, par ordre du Dey, entraîna le bombardement de cette ville, et qu'en 1830, une insulte faite à notre consul, par le même Dey d'Alger, fut la cause initiale de l'expédition militaire d'où résulta la conquête de l'Algérie.

Ce sont, en général, des conventions consulaires qui réglementent, en détail, la matière des immunités. Mais tandis que les privilèges diplomatiques sont régis par le Droit des Gens d'une manière précise et uniforme et que le principe en est nettement formulé dans la plupart des législations, nous nous trouvons pour les privilèges consulaires dans le domaine de l'incertain et de l'arbitraire. Le Droit des Gens les ignore, et si nos agents à l'étranger, comme les agents étrangers sur notre territoire, jouissent de telle ou telle immunité, c'est en vertu de traités, de conventions spéciales, qui ne peuvent être réformés au gré des Gouvernements et qui ne stipulent même ces privilèges, dans la plupart des cas, qu'à charge de réciprocité. Les immunités qu'elles accordent ne vont, bien entendu, qu'aux consuls de carrière ou « consules missi » et on comprend facilement que des agents ayant des attributions

aussi secondaires que les consuls marchands, appartenant par leur nationalité au pays où ils les exercent, ne puissent prétendre, pour ainsi dire, à aucune immunité. La seule qu'on leur reconnaisse, habituellement, consiste dans l'inviolabilité de leurs archives, et encore à la condition qu'elles soient nettement séparées de leurs autres papiers, livres ou effets mobiliers.

Les consuls n'ont donc pas, à proprement parler, d'attributions politiques. Ils ne sont pas investis de la qualité de ministre public, et sont dépourvus d'un absolu pouvoir de juridiction, sauf toutefois en Orient où sont encore en vigueur les Capitulations. Le rôle qui leur était imparti a évolué, avec l'ensemble des intérêts économiques eux-mêmes, si bien que leur mission principale est devenue, peu à peu, une mission de défense et de surveillance des intérêts de nos nationaux, surtout au point de vue commercial.

Les rapports sur des faits concordants ou contraires aux vues, prétentions et espérances de la politique nationale, survenus dans l'arrondissement consulaire, doivent encore retenir l'attention de nos agents, mais ces rapports ne sont qu'un aspect de plus en plus secondaire du rôle des consuls, au fur et à mesure qu'augmente l'activité commerciale des Etats. Le développement toujours plus grand du commerce fait attacher à la multiplicité et à la facilité des modes d'information, comme des voies de communication qui leur sont ouvertes, un prix qu'elles n'ont jamais eu et qui ne peut encore que s'accroître dans l'avenir.

De là, cette fonction du consul, de définir régulièrement, au mieux des intérêts communs de leurs nationaux, et du pays dont ils tiennent leur commission, les conditions de la vie sociale et économique du pays de leur résidence. De là, leur caractère et leur mission, tout à fait compatible avec la politique économique moderne, d'informateurs, de défenseurs, de surveillants de nos intérêts commerciaux à l'étranger. De là, enfin, ces prescriptions qui leur ont été édic-

tées par diverses Circulaires issues notamment des travaux de la Commission instituée par décret du 28 avril 1833, rendu sur le rapport de M. Challemel-Lacour, auprès du département des Affaires étrangères, pour : « examiner l'organisation consulaire et spécialement les attributions des consuls, au point de vue des services qu'ils sont appelés à rendre à l'industrie et au commerce français [1] ».

Ces documents portent, en effet, les plus expresses recommandations du Gouvernement aux consuls, de montrer le plus grand empressement à renseigner le commerce, sur la nature et l'importance des objets recherchés ou offerts dans les pays de leur résidence, sur l'état sanitaire de celui-ci, les moyens de transport, la concurrence faite à leurs ressortissants nationaux et, d'une manière générale, sur toutes les questions de cet ordre. En outre, les consuls sont encore tenus de publier un bulletin périodique, mensuel ou de quinzaine, destiné à porter à la connaissance du public, les mouvements de détail du commerce général d'importation et d'exportation, les prix de vente en gros et en détail, pour les principales branches de l'industrie française. Enfin, il faut savoir aussi que les consuls ont l'obligation d'adresser au Gouvernement des échantillons des produits du pays de leur résidence, en les accompagnant de renseignements complets sur les systèmes d'emballage les mieux appropriés aux besoins du pays. Ces renseignements sont d'une importance capitale qu'un exemple pratique fera mieux ressortir. Dans un cas récent, un consul américain en résidence au Brésil procura à une maison américaine une commande importante, montant à plusieurs milliers de dollars, de fournitures scolaires et de pupitres. Cette commande était faite à titre de premier achat et il était convenu qu'elle serait suivie d'autres beaucoup plus importantes si elle donnait satisfaction. Mais, par malheur, les conseils du consul, relativement à l'emballage, ne furent pas suivis et les marchandises arrivèrent à destination en fort mauvais état [2].

(1) Cité par Jacques VERGÉ, *Les Consuls dans les pays d'Occident*, p. 48.
(2) STOWELL, *Le Consul*, p. 94, note 1.

A ceux donc qui se montrent effrayés des infinis détails que les consuls sont invités à fournir périodiquement, on peut répondre que toutes ces informations qui ont fini par toucher, en effet, à tous les points imaginables sont devenus indispensables à la métropole. On peut ajouter aussi que nul autre mieux qu'un agent officiel n'est en mesure de les rassembler avec un absolu désintéressement personnel et avec la régularité nécessaire.

Malheureusement, l'insuffisante préparation commerciale des consuls et la multiplicité de leurs occupations n'a pas toujours permis à ces fonctionnaires, malgré leur évidente bonne volonté, de rédiger leurs rapports avec tout le soin et toute la documentation nécessaires. Cette insuffisance est apparue aux économistes et aux Chambres de commerce qu'inquiétait la lenteur avec laquelle se développait, déjà avant la guerre, le commerce extérieur de la France. Notre pays donnait, en effet, alors, l'impression d'un stationnement, en raison de ses progressions antérieures ou de la marche de quelques autres pays et notamment des pays ennemis.

Les doléances ont été vives et dans la Presse, du haut de la Tribune parlementaire ou dans les débats des Congrès économiques, on a accusé les consuls. On s'est plaint de ne pas trouver, dans leurs rapports périodiques, tous les renseignements commerciaux que l'on désirait. Parfois même on s'est lamenté de voir rester sans réponse les Circulaires adressées à ces agents par le département des Affaires étrangères pour leur demander des rapports circonstanciés et fondés sur l'observation personnelle.

L'idée de réforme n'a pas tardé à surgir, et des esprits clairvoyants [1] et expérimentés ont demandé la refonte complète de nos institutions consulaires. Ils ont fait justement observer que la situation économique, industrielle, agricole et

(1) Louis MARIN, *Rapport sur le Budget général de 1914*, 2 vol. Déposé le 22 décembre 1913. — RAIBERTI, *Rapport sur le Budget des Affaires étrangères*, 1918. — H. LEMERY, *Proposition de loi sur la réforme de l'Organisation des Consulats*, 1916. — BIARD D'AUNET, *Pour remettre de l'Ordre dans la Maison*.

commerciale de tous les pays se sera modifiée au cours de cette guerre, de telle sorte que les cadres anciens de notre représentation à l'étranger ne répondront plus aux besoins actuels. Il faudra donc, selon eux, réformer entièrement l'organisation des Consulats, afin de répondre par de nouvelles institutions aux exigences nouvelles de la situation.

Bien que la phase militaire de la grande lutte déchaînée sur le monde par l'Allemagne soit actuellement terminée, la guerre continuera âpre et sévère dans le domaine industriel et commercial et pour cette guerre nouvelle et inévitable chacun prépare depuis longtemps des armes puissantes. Chez nos voisins et nos amis, les chantiers de constructions maritimes montrent une activité sans cesse grandissante. Des associations se créent (1) pour assurer une collaboration plus intime de l'industrie, du commerce et de la banque. Des échanges se préparent qui doivent assurer à telles ou telles industries les matières premières dont elles ont besoin. Chez nos ennemis, on rêve d'un vaste « Zolleverein » unissant les ressources économiques de certaines nations du centre de l'Europe. Tous aussi, alliés et ennemis, songent pour développer leur commerce extérieur, pour répandre leurs produits dans le monde, pour faciliter et soutenir les initiatives de leurs commerçants et de leurs producteurs, à avoir à l'étranger des consuls qui soient des informateurs commerciaux avisés et non des fonctionnaires expédiant avec indifférence un travail de bureau.

Les imiterons-nous ? ou bien, après avoir vaincu par les armes et fait l'admiration du monde, nous laisserons-nous devancer sur le terrain économique ? La question vaut la peine d'être posée et semble d'un intérêt d'autant plus grand que la France, malgré les compensations pécuniaires qu'elle devra recevoir, aura à reconstituer, au lendemain de cette guerre,

(1) British Trade Corporation : capital 10.000.000. — American International Corporation, fondée le 25 novembre 1915, au capital de 50 millions de dollars, dont 49 millions d'actions ordinaires et 1 million d'actions de priorité. Capital versé : 25 millions de dollars, soit 125 millions de francs.

une grande partie des capitaux dépensés improductivement et ceux qui auront été détruits depuis l'ouverture des hostilités en août 1914. Pourra-t-on nier qu'entre les divers facteurs de rétablissement de la fortune française, l'organisation de l'expansion du commerce extérieur ne soit un des plus importants, sinon le principal, puisqu'il est avéré qu'à notre époque la source la plus abondante de la richesse d'un pays est l'activité de ses rapports, de tout ordre et en toutes directions, avec les étrangers. Et, parmi les moyens les plus efficaces d'assurer cette représentation et cette défense de nos intérêts commerciaux à l'étranger, n'y a-t-il pas lieu de signaler une bonne organisation de ces Consulats dont nous avons examiné l'armature et décrit le fonctionnement ?

Or, celle dont dispose le commerce français est-elle la meilleure qui se puisse concevoir ? Des réformes sérieuses ne seraient-elles pas désirables, relatives au recrutement, à la formation du futur consul, à la direction du Corps consulaire, en un mot, et à ses attributions d'une variété et d'une multiplicité si grandes qu'il y aurait intérêt à les spécialiser pour les rendre de plus en plus exclusivement commerciales ? Ne conviendrait-il pas aussi d'effectuer le remaniement de nos postes consulaires qui doivent suivre l'influence et l'activité commerciales et s'adapter aux progrès économiques réalisés dans le monde ? Sans doute, la répartition de nos postes n'est pas restée absolument immuable; quelques créations ont pu être effectuées, correspondant aux marchés qui se sont créés ou développés; mais de nouvelles fondations ne sont-elles pas indispensables ?

Et que dire encore de la faible rémunération allouée à nos consuls dont la situation est des plus misérables alors qu'à l'étranger et chez nos rivaux les crédits leur sont largement ouverts ? Quand on songe quelle position sociale est celle des représentants de la France à l'étranger, les frais considérables qu'elle leur impose et qu'on la compare aux traitements dérisoires qui leur sont alloués, on sent instinctivement que c'est

une œuvre d'utilité pour le pays, d'équité et de justice pour nos agents que le Ministre des Affaires étrangères obtienne du Parlement les crédits nécessaires pour assurer à nos représentants une situation plus digne de la France. A moins que les fonctions consulaires ne soient réservées aux fils de familles riches, ce qui serait une injustice et un mauvais calcul, il faut que le traitement des consuls soit assez large pour leur permettre d'employer tout leur zèle et toute leur intelligence à l'affermissement de la puissance française dans le monde par l'extension de nos relations et de nos échanges.

Il faut aussi qu'on limite et qu'on précise les attributions des consuls et qu'on leur fournisse les auxiliaires qui leur seraient nécessaires pour mener leur tâche à bonne fin. On a pu voir en résumé dans l'exposé précédent l'énorme activité imposée à nos agents qui sont obligés de cumuler les fonctions les plus diverses. Exigera-t-on que ce travail immense, qui exige à la fois des qualités de jurisconsulte, d'administrateur et une expérience consommée en matière industrielle, agricole et commerciale, soit assumé par un même homme quelle que puisse être sa force de travail? Même si l'on n'entend obtenir des consuls que des renseignements concernant les questions économiques et commerciales, il faut, si l'on veut que leurs rapports soient documentés, leur donner les auxiliaires qui leur manquent et les loisirs que ne leur laissent guère leurs autres fonctions.

Mais si, comme nous le pensons, le consul ne doit plus être avant tout un officier d'état civil, qui enregistre les décès, les naissances et dresse les actes de mariage, s'il doit devenir le représentant à l'étranger d'une grande maison de commerce, d'une raison sociale considérable qui est la France et ses colonies, ne sera-t-il pas nécessaire alors qu'on le débarrasse de cette paperasserie de plus en plus envahissante et souvent inutile qui le paralyse. Qu'on adjoigne donc au consul, pour expédier ce travail de bureau, des professionnels, capables de rédiger les actes de l'état civil et de dresser des passeports

sous sa direction et sous ses ordres. Qu'on lui adjoigne aussi, pour le seconder dans sa tâche d'auxiliaire actif et zélé de notre commerce, des agents commerciaux, à l'exemple des Etats-Unis et de l'Allemagne. De ces agents, qui seraient toujours choisis parmi les nationaux et non parmi des étrangers, on exigerait des preuves d'expérience et de connaissance industrielles et commerciales approfondies. Ils seraient placés sur tous les points de la circonscription consulaire où le commerce de leur pays pourrait se créer des relations utiles pour l'importation ou pour l'exportation et leur tâche consisterait à aider le consul, à lui fournir des renseignements pour la rédaction de tous les rapports, tableaux, renseignements et statistiques qui lui sont actuellement demandés. Le consul centraliserait, unifierait, dirigerait les efforts des agents commerciaux de sa circonscription, sur lesquels il aurait une mission d'inspection. Il consacrerait tout son temps à faire prospérer les affaires de la France dans le pays où il est accrédité, s'appliquant à en augmenter le chiffre, qui serait la base d'appréciation de sa valeur personnelle. Ainsi délivré du travail matériel de son poste, encouragé à en sortir, le consul visitera sa circonscription, en étudiera les ressources, s'appliquera à l'étude de tout ce qui intéresse la vie économique dans le territoire indiqué par l'*exequatur* (matières premières, usines, manufactures, grandes exploitations rurales, ports, matériel de chemins de fer, nouvelles applications scientifiques, mines), fera, en un mot, œuvre d'observateur, s'instruisant à l'école des affaires et de la vie. Il prendra aussi contact avec la clientèle, afin de conserver l'ancienne et d'en susciter une nouvelle, tâchant de pénétrer, afin de mieux s'y plier, les goûts et les exigences exotiques. Ayant ainsi acquis, par ses observations personnelles, la connaissance des hommes, des choses et des affaires, le consul pourra aider à la création d'un mouvement d'affaires dans un centre déterminé où des agents commerciaux, qui seront ses collaborateurs, continueront efficacement la besogne entre-

prise grâce à son impulsion. Il ne sera pas obligé d'y rester attendre le développement du mouvement d'affaires, dû à son initiative; il pourra entreprendre ailleurs, dans sa circonscription, un travail analogue, ayant laissé sur place un correspondant pour le tenir au courant des diverses fluctuations du marché. Les consuls deviendront alors, réellement, les éclaireurs de la politique économique de la France, les auxiliaires et les conseillers des hommes d'initiative qui cherchent à importer et à exporter. C'est à leurs renseignements et à leurs indications, par exemple, que les industriels pourront recourir, soit qu'ils recherchent les matières premières nécessaires à leur production, soit qu'ils demandent les meilleurs débouchés pour l'exportation de leurs produits.

Cette application plus grande qu'il apportera aux intérêts commerciaux n'empêchera nullement le consul de s'occuper de la tutelle de ses nationaux, des malades ou indigents et du rapatriement de ces derniers. Le nouveau prestige qui s'attachera à sa fonction lui permettra même de procurer plus facilement à ses compatriotes des emplois rémunérateurs et de provoquer, au besoin, la création de ces sociétés de bienfaisance si utiles, qui assurent aux émigrés les moyens de retourner dans leur pays.

On objectera sans doute la dépense que ces réformes et ce nouveau corps d'agents commerciaux et autres adjoints aux consuls exigerait chaque année, considération qui déterminerait le Parlement à s'opposer à la création de ces nouveaux emplois publics. Aucune dépense cependant ne serait plus productive. En outre, à différentes reprises, non seulement les Chambres de Commerce et l'Office national du Commerce extérieur de Paris, mais aussi les rapporteurs de la Commission du budget à la Chambre ont jeté le cri d'alarme et réclamé la réforme de nos Consulats et la multiplication à l'étranger de nos agents commerciaux. Récemment même, le 22 juin 1916, se faisant l'écho de ces doléances et des vœux exprimés par les divers groupements économiques, depuis déjà

plusieurs années, un groupe de députés, sur l'initiative de M. Henry Lemery, déposait sur le bureau de la Chambre une proposition de loi ayant pour objet la réforme de notre organisation consulaire [1]. La mauvaise volonté des Chambres à l'égard des services dépendant du Ministère des Affaires étrangères et des dépenses qu'ils nécessitent semble donc s'être heureusement modifiée; elles semblent avoir compris que les besoins auxquels il s'agit de pourvoir sont si impérieux qu'il faut se résigner à certains sacrifices dans l'intérêt vital de l'industrie nationale. Peut-être, d'ailleurs, s'il n'y avait qu'une question d'argent, trouverait-on les intéressés eux-mêmes disposés à aider les Gouvernements par des subventions afin de se procurer d'abord, à une source absolument sûre et non suspecte, des renseignements indispensables et afin d'avoir à l'étranger, pour la recherche de débouchés et d'une clientèle toujours plus accrue, des hommes pourvus d'un sens commercial avisé. On pourrait, d'ailleurs, semble-t-il, en vue de réaliser des économies plus que jamais nécessaires, transformer un certain nombre des postes consulaires actuels en agences commerciales et consacrer à la création de ces agences les économies réalisées sur le personnel des missions diplomatiques. Cette solution se justifierait d'autant mieux qu'il peut y avoir un marché important, un centre d'opérations fructueuses dans une localité où il ne se trouve pas beaucoup de résidents de la nationalité de l'agent et où, par conséquent, comme consul, au sens propre et actuel du mot, il n'a à peu près rien à faire.

Pourrait-on, par contre, transformer sans inconvénients les consuls marchands en agents commerciaux? Certains ont préconisé cette solution, à laquelle nous croyons ne pas devoir souscrire. Il est, en effet, permis de se demander jusqu'à quel point il conviendrait d'attendre de négociants étrangers,

(1) Proposition de Loi ayant pour objet la réforme de l'Organisation des Consulats. Annexe au procès-verbal du 22 juin 1916. (*Documents parlementaires*, n° 2234).

revêtus d'un titre consulaire, des renseignements sur la situation économique, industrielle et commerciale du pays où ils résident et de quelle efficacité serait la propagande à laquelle ils se livreraient en faveur des maisons de commerce d'exportation françaises. De deux choses l'une, en effet : ou bien on les consultera, on leur demandera leur concours pour un genre d'affaires qu'ils ne connaissent pas, et alors leurs indications ne peuvent être d'aucune utilité; ou bien ils seront consultés sur des affaires de la même nature que celles dont ils s'occupent eux-mêmes, et alors quelle naïveté ne faudrait-il pas pour attendre d'eux des réponses susceptibles d'éclairer des concurrents commerciaux ! Il est à présumer, en effet, que le consul marchand songera tout d'abord à effectuer des opérations avantageuses pour le compte de sa propre maison avant de songer à renseigner ceux qui l'interrogent.

Il faudrait toutefois, si la réforme des Consulats s'opérait dans le sens que nous indiquons, que nos industriels et nos commerçants soient bien pénétrés du véritable caractère de nos consuls, qui seront toujours les représentants de la France à l'étranger, les correspondants officiels de notre Office national du commerce extérieur. Ils devront protéger notre commerce, lui donner tout leur appui, le renseigner, l'éclairer, le soutenir, mais ils ne pourront être eux-mêmes ni des commerçants, ni des placiers. Entre ces fonctions si distinctes il y a incompatibilité. Elle ne résulte pas seulement des autres attributions officielles, qui continueront à être dévolues aux consuls, mais, en raison de la diversité des négoces, il sera impossible qu'ils soient compétents dans toutes les affaires. Les renseignements qu'ils pourront fournir revêtiront toujours un caractère général et ne remplaceront jamais les indications spéciales, nécessaires à chaque maison qui veut exporter ses produits. Ces indications ne pourront être obtenues que par ces maisons elles-mêmes au moyen de fondés de pouvoir établis sur les lieux ou par des visites fréquentes d'agents intelligents et actifs.

Mais si nous demandons la refonte de nos institutions consulaires dans un sens largement commercial, qu'on ne nous accuse pas, lorsque nous en faisons la critique, d'être animé de cet esprit de dénigrement regrettable qui n'est malheureusement que trop courant. Il n'est que trop vrai, hélas ! que nous avons, en France, l'habitude mauvaise de critiquer nos propres institutions et l'opinion que nous en exprimons laisse parfois planer un doute dans l'esprit de l'étranger. Souvent même, notre critique n'attaque pas seulement nos institutions, mais encore ceux qui en sont les titulaires. Nous attribuons la médiocrité des résultats obtenus à leur incompétence et à leur incurie, alors que cependant ils ne le cèdent à personne en intelligence et en instruction.

Les consuls eux-mêmes, d'ailleurs, réclament que les institutions qu'ils représentent soient modernisées et que les cadres anciens, qui ne répondent plus aux besoins actuels, soient élargis afin de mieux répondre aux nécessités actuelles. Et pourtant, s'il fallait en croire maintes doléances, touchant plus spécialement la représentation des intérêts français à l'étranger, nos représentants manqueraient de compétence, d'énergie, d'initiative et seraient notoirement au-dessous de leur tâche. Les rapports que la loi prescrit à nos consuls d'envoyer, à des époques déterminées, ne seraient qu'une compilation de renseignements, d'extraits d'annuaires, de statistiques, un amas de chiffres sans intérêt pratique. Nos nationaux réclameraient souvent, en vain, l'appui que les consuls leur doivent ou ne recevraient d'eux que des informations quelconques, inutilisables. Et l'on oppose, naturellement, à l'incapacité prétendue de nos consuls l'intelligence, le savoir, le dévouement des consuls étrangers. Ceux-ci seraient, au contraire, de véritables « attachés commerciaux » qui, par leurs rapports éclairés, leur vif souci des besoins de leurs compatriotes, leur connaissance approfondie des ressources économiques et industrielles du pays où ils sont accrédités,

auraient, en quelque sorte, provoqué la puissance économique de l'Allemagne, de l'Angleterre et des Etats-Unis.

Ce sont là, à la vérité, deux appréciations excessives. On loue peut-être trop les consuls étrangers et l'on s'attache à trop déprécier les consuls français. Ceux-ci s'appliquent, en effet, de leur mieux à faciliter l'expansion de notre commerce et de notre industrie, à fournir, sur les pays de leur résidence, sur les faits économiques qui s'y produisent, les besoins qu'on y constate et toutes les concurrences qu'on y rencontre, des rapports détaillés. La bonne volonté dont ils font preuve est indéniable et, en 1896, le rapporteur de la Commission du budget des Affaires étrangères, M. Raiberti, après avoir longuement exposé les doléances de nos négociants, prouvait, avec pièces à l'appui, l'inanité de ces griefs.

Il est très intéressant de retenir certains chiffres fort éloquents : « Nos consuls, écrit M. Raiberti, à la page 17 de son rapport, ont un rôle délicat et essentiel, celui d'informateurs commerciaux. Comment s'en acquittent-ils ? Aux termes des instructions du département des Affaires étrangères, les agents doivent lui adresser des rapports annuels, des rapports périodiques et des rapports spéciaux. Les rapports annuels portent sur l'ensemble de la situation commerciale, industrielle, agricole et maritime du pays où ils résident pendant la dernière année écoulée; les rapports périodiques, sur les modifications économiques que peut présenter la physionomie d'un marché; les rapports spéciaux, sur tout ce qui peut intéresser tel ou tel commerce, telle ou telle industrie : débouchés, goûts et besoins des habitants, droits de douane, usages locaux, contrefaçons, mode de paiement, emballages à conseiller ». « Or, ajoute M. Raiberti, la seule Sous-Direction des affaires commerciales a reçu pour la seule année 1893 :

174 rapports généraux de conseils;

755 rapports périodiques;

652 rapports spéciaux.

» Pour l'année 1894, elle a reçu :

205 rapports généraux;

904 rapports périodiques;

1.530 rapports spéciaux [1]. »

On voit la progression et l'ensemble de ces travaux semble bien prouver que c'est quelquefois sans raison et à la légère que les consuls sont accusés de manquer de zèle et d'activité.

Mais il faut encore ajouter à tous ces rapports le travail et la correspondance.

Les demandes adressées directement aux consuls par des particuliers sont innombrables; on peut, d'après les rapports des consuls sur les travaux de leurs postes, les évaluer à environ 80.000.

Une maison de commerce ayant demandé un rapport sur la fabrication des cigarettes à l'étranger, cette demande a motivé l'envoi de six circulaires.

La 1re, du 10 mai 1894, adressée à huit postes; la 2e, du 22 août, réclamant des informations sur 98 localités; la 3e, du 28 août, en visant 18; la 4e, du 6 septembre, 53; la 5e, du 14 septembre, 76; enfin la 6e, du 24 septembre, 76; en tout six circulaires visant 325 localités pour une seule demande [2].

Ces extraits établissent suffisamment que les plaintes des négociants suspectant la bonne volonté de nos consuls ne sont pas toutes fondées et la constatation faite par M. Raiberti, dès 1896, a été confirmée par M. Charles Roux quand, dans un rapport tout récent, il constatait que « Lord Curzon avait proposé comme exemple à l'émulation des consuls anglais la conduite et les travaux des consuls français [3] ».

Certes, autrefois, on se procurait difficilement ces rapports consulaires et la faute n'en incombait pas aux consuls, mais

(1) Armand DUHIL, Le Budget des Affaires étrangères : Rapport de M. Raiberti. (*Revue politique et parlementaire* du 5 décembre 1895.)

(2) *Idem.*

(3) Henri HAUSER, *Les méthodes allemandes d'expansion économique*, p. 18, en note.

au Ministre des Affaires étrangères qui mettait une certaine lenteur à les divulguer.

L'Office national du Commerce extérieur, créé en 1898, a heureusement modifié l'état ancien des choses en publiant, chaque jeudi, en supplément au *Moniteur officiel du Commerce*, les rapports commerciaux des agents diplomatiques et consulaires de la France. La publication en est assez rapide pour conserver aux renseignements qu'ils contiennent leur caractère d'actualité. Le prix de vente des fascicules est des plus modiques. Il est donc bien facile à l'industrie et au commerce français de prendre connaissance des rapports de nos consuls en profitant de cette publication comme de toutes celles qui sont faites à leur intention (*Moniteur officiel du Commerce*, *Annales du Commerce extérieur*, *Bulletins des Chambres de Commerce françaises à l'étranger*).

De plus, consuls, vice-consuls et agents consulaires communiquent, de vive voix, aux intéressés, au cours de leurs congés, les résultats de leurs enquêtes et de leurs investigations. Ils reçoivent nos compatriotes, leur fournissent tous les documents qu'ils ont réunis sur le commerce et les commerçants de leur circonscription, les aident de leur expérience personnelle ou les appuient auprès des amis qu'ils se sont créés. Certains même, quand ils séjournent à Paris, tiennent des audiences à l'Office national. Mais trop nombreux sont les producteurs et les négociants qui ignorent ces consultations ou négligent cette source sûre d'informations.

Notre Corps consulaire fait donc preuve dans l'ensemble d'une évidente bonne volonté. Il ne nous est jamais venu à l'idée, du reste, de critiquer un personnel qui s'acquitte de son mieux de sa lourde tâche et a obtenu, de la part d'hommes compétents et distingués, les témoignages de satisfaction les plus mérités. Ne pouvait-on pas cependant tirer encore un meilleur parti de ces dévouements indéniables, de ces bonnes volontés éprouvées? Certaines modifications heureuses, opportunes, nécessaires, ne seraient-elles pas à réclamer du

Gouvernement et des Chambres dans l'organisation de nos Consulats qui doit de toute nécessité s'adapter aux multiples formes nouvelles de l'activité économique ?

Si l'on veut faire de nos consuls des fonctionnaires plus attachés aux intérêts commerciaux de la France et à son expansion, en quel sens convient-il d'orienter cette réforme des Consulats qu'il nous semble utile de demander ?

C'est ce qu'il conviendra d'examiner. Nous retirerons toutefois les plus grands avantages d'une étude où nous exposerons, avec quelques détails, les initiatives prises dans les autres pays et où nous examinerons de quel esprit sont animés les Consulats à l'étranger, comment ils fonctionnent et à quelles réformes ils sont à la veille d'être soumis.

CHAPITRE II

L'ORGANISATION CONSULAIRE A L'ÉTRANGER

Avant d'entreprendre l'examen des mesures susceptibles de préparer notre pays à la lutte économique qu'il aura à soutenir une fois la paix rétablie, nous croyons utile de donner un aperçu de l'organisation des Consulats dans les principaux pays étrangers. On pourra d'ailleurs se convaincre, par cet exposé sommaire, que la différence réside moins dans l'organisation des Consulats, qui est fort semblable dans tous les pays, que dans l'esprit qui anime cette institution dans divers Etats, et dans la manière dont certains peuples savent en tirer parti.

L'esprit d'entreprise, la ténacité, l'habileté et le travail des agriculteurs, des industriels, des commerçants et des banquiers, constituent, sans aucun doute, les éléments indispensables sans lesquels l'activité des consuls, les plus compétents et les plus zélés, risque de demeurer stérile. Pourquoi, par exemple, les consuls allemands étaient-ils chez nous, avant la guerre surtout, de véritables agents d'espionnage commercial ? Parce qu'ils y étaient incités par les industriels et commerçants allemands, voire même les Universités, qui afin de constituer cette « technique de l'exploitation » si en honneur dans leurs écoles commerciales, afin de tenir constamment au courant les fiches, où s'inscrivait cette étude systématique et scientifique des débouchés, estimaient nécessaire de posséder des services de renseignements perfectionnés. Sans doute, les Consulats n'étaient pas les organes essentiels, par lesquels les commerçants allemands entendaient se ren-

seigner directement. Ils avaient des sociétés spéciales [1], qui confondaient dans leurs services, à la fois l'étude théorique et pratique des débouchés et les renseignements sur la clientèle étrangère au sens purement commercial du mot. C'est ainsi que « l'Export Bureau de la Deutsche Export Bank » signalait à ses clients des débouchés, leur indiquait des opérations à tenter, envoyait des voyageurs, organisait des expéditions. Moyennant un abonnement annuel de 50 marks, elle leur adressait à la fois des renseignements sur demandes, et des communiqués périodiques : la *Deutsche Export Revue*. A ces éditions d'outre-mer, était annexé un questionnaire, destiné aux maisons des pays importateurs qui « désiraient développer leurs relations commerciales avec l'Allemagne ». Des institutions privées très puissantes secondaient encore l'action de ces sociétés spéciales, à caractère officiel, et vivaient amplement de la vente de ces renseignements. Qui n'a entendu, au début de la guerre, parler de l'agence « Schimmelpfend » dont la collection de fiches paraît avoir été admirablement tenue en ce qui concerne notre pays, et qui aurait, au cas d'une invasion allemande à Paris ou à Lyon, renseigné sans retard le commandement allemand sur la force contributive des notables. Toutes ces agences renseignaient les exportateurs allemands et leur donnaient ainsi une connaissance précise des milieux où ils opéraient. Les résultats étaient des plus heureux, et notre consul général à Varsovie pouvait écrire en 1914, que « les succès des constructeurs allemands d'automobiles en Pologne étaient dus, principalement, à leur connaissance approfondie du marché polonais [2] ». Sans doute, ces agences, ces sociétés d'information allemandes, avaient pour les renseigner à leur tour, de nombreux représentants à l'étranger, véritables commis-voyageurs, trois fois plus nombreux que les représentants des maisons étrangères. Mais au nombre de ces représentants

(1) Henri HAUSER, *Les méthodes allemandes d'expansion économique*, 1917, p. 207.
(2) *Chambre de Commerce russo-française*, mars 1914.

attitrés et spécialisés on trouvait des agents de l'Etat allemand, des consuls de carrière, commerçants plutôt que diplomates, et qui s'occupaient des intérêts du commerce allemand, avec un zèle que chez les agents de toute autre puissance on eût traité d'indiscret.

En France, au contraire, les commerçants ne se préoccupaient pas assez de stimuler la bonne volonté des consuls. Ils s'appliquaient à les critiquer, se plaignant de n'être pas renseignés, alors qu'ils ne prenaient même pas la peine de lire les rapports consulaires qui étaient rédigés cependant à leur intention. Ces rapports, avec une monotonie presque fastidieuse, mentionnent, en effet, l'apathie de nos commerçants : « Je ne crois pas utile, écrit notre consul à Bombay, de revenir ici sur des appréciations que je n'ai cessé de formuler depuis cinq années, et qui n'ont malheureusement pas eu le résultat que j'étais en droit d'espérer », et M. Maurice Schwob écrivait à propos de notre situation dans l'Afrique australe : « Dans son rapport, notre consul a la bonté de tracer à nos commerçants tout un plan de campagne très méthodique et très serré, qui n'a qu'un défaut, c'est qu'aucun négociant français ne prendra la peine de le lire, et encore moins de le suivre [1] ».

Cela était écrit en 1897, et faisait écho à ce que M. Raiberti écrivait déjà en 1896, dans son rapport sur le budget des Affaires étrangères : « Si nos industriels se plaignent des consuls, ceux-ci, bien que dispersés aux quatre coins du monde, sont unanimes à reconnaître que si l'exportation française perd chaque jour du terrain, la raison en est, incontestablement, dans le refus systématique des commerçants de se plier aux exigences de la clientèle. Ils entendent imposer leur manière de faire, sans se préoccuper si elle sera en rapport avec le climat, les mœurs et le goût des pays avec lesquels ils veulent trafiquer ». Or, malgré ces avertissements donnés depuis plus de 23 ans, nos industriels et nos commerçants

(1) Maurice Schwob, *Le Danger allemand*, 1897, p. 97.

n'ont pas changé de méthode. Trop souvent, au contraire, ils ont poursuivi avec routine les habitudes commerciales anciennes, sans se préoccuper des exigences nouvelles.

A la lueur des tragiques événements qui bouleversent le monde, nos producteurs et nos exportateurs secoueront-ils enfin leur torpeur ? Animés d'un véritable patriotisme économique, se considéreront ils comme les soldats d'une armée au service de la nation, poursuivant contre nos ennemis la lutte industrielle et commerciale qui, au lendemain de la Victoire, sera plus âpre et plus sévère que jamais. S'attacheront-ils à fabriquer, non plus pour le marché intérieur, mais pour l'exportation, et consentiront-ils dans ce but, et pour éclairer leur activité, à lire ces rapports consulaires où il est question de leurs intérêts essentiels, et où, une fois nos Consulats réorganisés et adaptés aux besoins modernes du commerce d'exportation, ils trouveront un programme d'action? L'heure nous semble propice aux examens de conscience. Rechercher pourquoi nos rivaux nous ont battu sur le terrain commercial, et comment nous pourrons leur résister et les vaincre désormais, c'est bien, et jamais ce devoir ne s'est imposé à nous avec plus d'urgence qu'aujourd'hui. Mais cela ne suffit pas, et si ce repli sur nous-mêmes n'est pas le point de départ d'une action éclairée et soutenue, l'ennemi aura vite fait de prendre sa revanche, et nous nous trouverons dans dix ans asservis de nouveau par le peuple que nous aurons vaincu.

SECTION I. — Allemagne

§ 1er. — *L'Organisation consulaire en Allemagne.*

En Allemagne, la loi fondamentale qui a organisé le régime consulaire remonte au 8 novembre 1867, et n'a subi que quelques retouches depuis cette époque.

Les consuls sont des fonctionnaires *de l'Empire* et non des

Etats. Ils sont nommés par l'Empereur et doivent remplir les conditions suivantes :

1° Etre citoyen allemand.

2° Avoir fait des études juridiques et, en outre, avoir occupé pendant trois ans un poste dans l'administration interne, ou encore avoir prêté volontairement ses services pendant deux ans dans un office consulaire.

3° Avoir subi avec succès l'examen fixé par un règlement du 28 février 1873.

Le candidat doit former une demande en langue allemande, française ou anglaise, dans laquelle il fait connaître son *curriculum vitæ*, ses qualités personnelles, ses aptitudes et sa position sociale.

Si sa demande est accueillie, il doit passer l'examen comprenant une partie écrite et une partie orale.

L'écrit porte sur :

a) Les langues étrangères : français, anglais, espagnol ou italien, au choix des candidats ;

b) L'organisation consulaire « Konsularwesen », en général, et le droit consulaire positif allemand, en particulier;

c) L'histoire dans ses grandes lignes, principalement en ce qui concerne l'Allemagne ;

d) La géographie et la statistique, la population, les produits, le commerce, l'industrie et les finances des principaux pays de la terre ;

e) Le droit, spécialement les parties du droit qui sont le plus fréquemment appliquées dans les Consulats : droit civil, droit pénal, procédure, droit commercial et maritime ;

f) Droit public interne et international « Staats, und Völkerrecht », spécialement en ce qui concerne les conventions et les traités les plus importants signés par l'Allemagne ;

g) L'économie politique, son développement depuis Adam Smith (principales écoles) ;

h) Science du commerce et des marchandises.

Les épreuves écrites, qui peuvent porter sur l'une quel-

conque des matières indiquées, sont au nombre de deux : d'une de caractère pratique, l'autre de caractère scientifique; l'une en allemand, l'autre en français ou en anglais.

Il suffit que chaque travail soit remis dans les six semaines, avec l'affirmation, sous serment, que le candidat ne s'est pas fait aider.

Les travaux sont ensuite examinés par une commission, qui décide si le candidat est admissible aux épreuves orales. Si la réponse est affirmative, les épreuves orales portent sur les mêmes matières que l'examen écrit, partie en allemand, et partie dans l'une des quatre langues indiquées.

D'ailleurs, l'examen oral peut être supprimé, si le résultat des épreuves écrites est jugé de nature à prouver, d'une façon absolue, l'aptitude aux fonctions consulaires [1].

Il suffit de comparer les épreuves du concours imposé en Allemagne aux candidats aux Consulats, aux épreuves d'admission dans les carrières diplomatique et consulaire françaises, telles qu'elles ont été arrêtées par le décret du 17 janvier 1907, pour remarquer qu'à peu de choses près, ces conditions d'entrée sont les mêmes dans les deux pays. Ce sont les mêmes connaissances juridiques générales qui sont exigées des candidats, avec une interrogation spéciale, sur le droit international public et privé, sur les principes généraux de l'économie politique et de la science financière. Toutefois, les épreuves écrites, en Allemagne, comportent une étude sur l'organisation consulaire allemande et le droit positif allemand, tandis que l'épreuve d'admissibilité comporte, en France, une composition écrite sur l'histoire diplomatique, depuis le traité d'Utrecht, jusqu'au traité de Berlin.

L'épreuve française sur ce point est donc moins spéciale et revêt un caractère moins technique que l'épreuve allemande, ce qui tient sans doute à ce que, chez nous, les carrières diplomatique et consulaire ont encore aujourd'hui la même origine et le même recrutement.

(1) D'après Julien VILLARET, *Manuel de Droit consulaire*, Préface.

Un fait cependant est à remarquer, qui prouve bien la préoccupation constante des Allemands, de joindre à la théorie scientifique une application pratique. Les candidats aux Consulats subissent deux sortes d'épreuve écrites, l'une de caractère spéculatif, l'autre de caractère pratique, pour toutes les matières indiquées au programme, y compris celle qu'ils appellent : « la science du commerce et des marchandises ».

Mais, d'après les règlements, l'examen d'entrée spécial n'est pas indispensable et les aspirants aux Consulats allemands peuvent être admis dans la carrière après avoir subi les premiers examens juridiques et servi pendant trois ans dans une administration et deux ans dans un poste consulaire [1]. En fait, la grande majorité des candidats à la carrière consulaire se présentent après avoir passé les deux examens de droit, c'est-à-dire lorsqu'ils sont en possession du diplôme conférant la capacité de juge. Les deux années de stage qui leur sont encore imposées se font le plus souvent à l'Office des Affaires étrangères à Berlin.

L'Empire allemand a aussi deux sortes de consuls. Les consuls de carrière qui sont toujours sujets allemands, et les consuls élus qui sont de préférence de nationalité allemande, mais qui peuvent être des étrangers. Cette distinction résulte d'un règlement : « Instruction générale du Service » du 6 juin 1871, complétée le 22 février 1873, pris en application de la loi du 8 novembre 1867 qui, à la suite de la création de l'Empire allemand, devint une loi d'Empire [2]. Le grand nombre d'Allemands établis à l'étranger permet, du reste, aux consuls élus d'être, pour la plupart, sujets de l'Empire. Ce sont généralement des commerçants établis en pays étrangers. Aucune condition spéciale, — ni études, ni examens, — n'est exigée pour leur nomination. Ils ne reçoivent aucun

(1) D'après Louis Marin, Rapport sur le Budget général de l'exercice 1914, t. I, p. 187. (*Documents parlementaires*, n° 3318, 1914.)

(2) Louis Marin, Rapport 1914, déposé en 1913, t. I, p. 187.

traitement, et, par conséquent, ne figurent pas au budget de l'Empire.

La formation professionnelle des consuls allemands les a longtemps exposés aux mêmes critiques qu'on adressait communément, en Allemagne, aux magistrats dont on critiquait le manque d'esprit pratique et de connaissance de la vie réelle « Weltfremdheit ». Les plaintes qui ont été, depuis vingt ans, formulées à ce sujet, par les commerçants et les industriels, ont amené l'Office des Affaires étrangères à étudier les moyens de remédier à un défaut qu'il ne niait point.

Parmi les moyens les plus récents, le budget de 1909 ouvrit un crédit de 10.000 marks, destiné à la préparation commerciale des aspirants consuls [1]. Cette somme devait être employée à leur fournir une indemnité s'ils voulaient suivre des cours à l'Académie de commerce de Francfort-sur-le-Mein, à l'Institut colonial de Hambourg, ou se préparer à leur carrière par un stage auprès des Chambres de commerce. Le budget de 1911 porta ce crédit à 20.000 marks. Mais, dans le courant de l'année, on modifia le plan de cette préparation spéciale. On n'avait, en effet, trouvé pour ces études facultatives qu'un nombre relativement restreint parmi les aspirants consuls. Comme on ne pouvait, sous cette forme, rendre cet enseignement obligatoire, il en résulta une préparation différente dans la formation du Corps consulaire. En outre, les cours des établissements désignés n'étaient pas faits spécialement pour les consuls; ils étaient, trop souvent, d'un ordre trop général, ou adaptés à l'esprit d'élèves sensiblement plus jeunes. Pour le but qu'on poursuivait, il fallait des démonstrations plus spécialisées et des applications plus pratiques.

On décida, par conséquent, de faire, à l'Office même des Affaires étrangères, des cours répondant mieux aux besoins des aspirants consuls et qui seraient dorénavant obligatoires pour ceux-ci. Des professeurs, des consuls appelés passagè-

(1) Louis MARIN, Rapport 1914, déposé en 1913, t. I, p. 187.

rement de leurs postes à l'étranger, des personnes appartenant au monde des affaires, furent chargés de cet enseignement. Reconnaissant l'intérêt qu'ils avaient eux-mêmes à faciliter la préparation professionnelle du personnel consulaire, des commerçants et des industriels ouvrirent leurs établissements et permirent d'y faire des cours sur place. Cette nouvelle institution fut inaugurée solennellement, le 2 octobre 1911, par le Secrétaire d'Etat, M. de Kiderlein-Wachter. Ces cours ayant, l'hiver suivant, donné de bons résultats, le crédit fut porté à 30.000 marks dans le budget de 1912, et le budget de 1914 proposait encore de l'augmenter de 30.000 [1]. C'est là ce que nous appellerons l'application d'une méthode suivie et successivement perfectionnée à l'enseignement de la pratique, et à la préparation professionnelle des fonctionnaires des Consulats. Déjà, avant de penser à une préparation générale du corps consulaire s'adaptant plus aux besoins de leurs fonctions, l'Allemagne avait envoyé à l'étranger des spécialistes chargés de collaborer avec les consuls dans les questions agricoles et commerciales.

Pour la première fois, en 1895, le budget de l'Empire ouvrait un crédit de 75.000 marks pour la rétribution d'attachés agricoles et forestiers. Ce crédit a été porté en 1910 à 202.000 marks, somme à laquelle il a été maintenu.

En 1899, l'Allemagne créa, de la même façon, les « attachés commerciaux » grâce à un crédit de 35.000 marks « Handelssachverstandige ». Il s'agit ici, non d'attachés commerciaux, suivant la conception que nous en avons eue en France, mais plutôt d'experts et de spécialistes. Leur nombre est allé jusqu'à quatorze; ils ont été envoyés dans les villes suivantes : New-York « 2 attachés », Petrograd « 2 attachés », Rio-de-Janeiro, Calcutta, Johannesbourg, Sydney, Shanghaï, Yokohama, Valparaiso, Constantinople, Chicago, Mexico, Bucarest, Buenos-Ayres [2].

(1) Louis MARIN, Rapport sur le Budget général de l'exercice 1914, déposé le 22 décembre 1913, p. 187.

(2) Louis MARIN, Rapport sur le Budget de l'exercice 1914, t. I, p. 188.

En constatant ainsi les méthodes employées par l'Empire, pour entourer ses Consulats de compétence, il convient de relever que l'Allemagne ne possède ni conseillers du commerce extérieur, ni Chambres de commerce établis à l'étranger, si l'on fait abstraction d'une initiative privée et toute récente de ce genre, à Genève. Celles qui ont été fondées, il y a quelques années, comme celle de Bruxelles « 1904 » n'ont eu qu'une existence éphémère. Le Gouvernement de l'Empire leur avait refusé tout appui moral et financier. Il semble que l'Office impérial craignait que ces institutions ne fussent tentées d'orienter sa politique générale commerciale ou financière, dans un sens qui ne serait pas celui de Berlin.

Ce désintéressement de l'Empire des organisations des commerçants allemands, établis à l'étranger, a provoqué à plusieurs reprises des protestations de la part du monde des affaires. Récemment encore, la Chambre de commerce d'Elberfeld réclamait la constitution d'une Chambre de commerce allemande en Russie. Elle invoquait l'exemple de la France, de la Belgique et de l'Italie, qui n'auraient pas assumé les dépenses que leur occasionnent les opérations de ce genre en Russie, si elles n'en attendaient pas de grands avantages pour la défense des intérêts économiques de leurs nationaux. La Chambre de commerce d'Elberfeld attache d'autant plus d'importance au jugement de ces trois Etats, qu'ils possèdent déjà de nombreuses institutions de ce genre à l'étranger, et ont pu rassembler des expériences précises sur les profits qu'on peut en retirer.

Les Consulats allemands se divisent en Consulats généraux, Consulats et Vice-Consulats, les Consulats constituant la règle. Si plusieurs Consulats allemands se trouvent dans un même pays, ils forment un district consulaire « ein geschlossene Glanzes », avec, à sa tête, un consul général qui veille à la cohésion des efforts.

Les affaires consulaires sont rattachées à un Sous-Secrétariat d'Etat aux Affaires étrangères. Mais les agents consu-

laires peuvent correspondre directement avec l'ambassadeur et avec le chancelier de l'Empire.

Enfin, une loi assez curieuse du 3 juin 1905 a autorisé la formation « d'Unions communales allemandes » dans les juridictions consulaires. Cette loi a pour objet de faciliter les progrès des établissements allemands dans les pays encore soumis au régime de la juridiction consulaire, en les mettant à même de se constituer en des sortes de municipalités ou associations communales. Elle a été provoquée notamment par le développement qu'ont pris, depuis quelques années, dans le Céleste Empire, les établissements allemands de Tien-Tsin et de Han-Kow à la suite des conventions signées entre l'Allemagne et la Chine les 3 et 30 octobre 1895. Le législateur allemand a pensé qu'il n'y avait point d'objection au point de vue du droit des gens et qu'il y avait tout avantage, au point de vue allemand, à doter ces établissements de règles de droit public destinées à leur assurer une administration conforme à leurs besoins. Voici d'ailleurs le texte de cette loi allemande du 3 juin 1905 :

« *Article premier.* — Par décision du Conseil fédéral le droit d'union communale peut être accordé à un établissement allemand dans le ressort d'une juridiction consulaire. L'attribution a lieu, en vertu d'une ordonnance communale rendue par le Chancelier de l'Empire, après avis des intéressés. En vertu de cette attribution, l'Union acquiert la capacité légale. L'attribution doit être promulguée par le Chancelier impérial sous la désignation du nom que l'Union doit porter. L'Union est soumise au contrôle du Chancelier impérial. Par décision du Conseil fédéral, le droit d'Union communale peut être retiré à l'Union dans l'intérêt public; par ce retrait l'Union perd la capacité légale. Le retrait doit être promulgué par le Chancelier impérial.

» *Art. 2.* — L'ordonnance communale doit contenir les dispositions détaillées relatives à la constitution de l'Union communale, notamment : 1° au but de l'Union; 2° à sa capacité

au point de vue du droit public; 3° à l'acquisition et à la perte de la qualité de membre; 4° aux droits et obligations de ses membres; 5° aux organes de l'Union et à leur capacité; 6° à la représentation de l'Union à l'extérieur; 7° à l'établissement de l'administration intérieure et de la comptabilité; 8° à l'exercice du contrôle par le Chancelier impérial. Sauf dispositions contraires de l'ordonnance communale, les dispositions des articles 24, 26 à 39, 45 à 53 du Code civil sont applicables [1] ».

Ces Unions communales, établies en vertu d'une ordonnance rendue par le Chancelier de l'Empire, ont donc la personnalité juridique et une capacité légale d'une étendue analogue à celle reconnue aux associations reconnues comme établissements d'utilité publique par notre loi française du 1er juillet 1901. Les textes que nous venons de citer réglementent le siège social de ces unions, leur direction, les résolutions et les pouvoirs de l'Assemblée générale, leur dissolution. Mais il est vraisemblable que ces Unions communales allemandes ont également le droit de posséder, de recevoir des dons et legs et l'on se représente alors facilement quelle organisation puissante elles représentent et de quel secours efficace elles peuvent être pour les établissements allemands qui veulent se fonder ou se développer dans tout le territoire d'une juridiction consulaire. Le législateur français aurait-il avantage à imiter la tentative, assurément hardie, faite par les Allemands pour assurer leur expansion dans les pays d'Extrême-Orient? On peut le penser quand on connaît la puissance de l'association qui, dans le domaine économique, régularise la concurrence, en fait une lutte non plus des individus contre les individus, mais des groupes contre les groupes et contribue ainsi largement à l'enrichissement des nations. Un fait est certain, du reste, et s'impose à la méditation des commerçants et des hommes d'action : c'est que la pauvre Allemagne de 1870, qui

(1) H. LEMERY, Exposé des motifs de la proposition de loi sur la réforme de l'organisation consulaire, note de la page 7.

comptait à peine dans la géographie économique, est devenue, en quarante années, l'une des puissances commerciales les plus grandes du monde. Or, on peut affirmer que cet enrichissement prodigieux est dû à la passion des Allemands pour l'association qui, sur le marché intérieur, se réalisait par les « cartells » et se répandait à l'extérieur par l'intermédiaire de ces Unions communales dont nous avons exposé l'objet. Mais on peut ajouter aussi que l'action de ces Unions a été puissante, leur développement remarquable parce que les consuls allemands en ont été souvent les guides zélés, les conseillers avertis.

§ 2. — *Les Consulats et le Commerce extérieur allemand.*

Nous avons déjà eu l'occasion de noter avec quelle ardeur l'Allemand pratiquait l'étude systématique des débouchés, appliquant ici, comme partout, son tempérament méthodique, procédant pour conquérir un marché comme un état-major s'attache à l'étude d'une opération stratégique. C'était la « technique de l'exportation » qui, pour être sérieusement constituée, demandait un service de renseignements perfectionné. Les consuls, comme nous l'avons dit, étaient les principaux agents de ce service d'espionnage et d'organisation commerciale. Leur influence sur les progrès du commerce extérieur a été considérable. Un examen attentif des statistiques permet de la constater. En 1873, en effet, les Consulats allemands sont organisés et, en 1875, commence cette progression rapide par laquelle l'Allemagne est arrivée à occuper sa position actuelle dans le commerce mondial.

L'importation a doublé une première fois de 1875 à 1891, mais elle a triplé de 1891 à 1911. Voici, du reste, en milliers de tonnes, les chiffres exacts du commerce général de l'Allemagne :

ANNÉES	IMPORTATIONS	EXPORTATIONS	ANNÉES	IMPORTATIONS	EXPORTATIONS
	milliers de tonnes	milliers de tonnes		milliers de tonnes	milliers de tonnes
1875.....	16,183,1	12,771,4	1906.....	63,889,5	49,003,9
1881.....	17,765,2	19,309,9	1911.....	75,565,5	66,590,9
1891.....	32,687,2	23,338,6	1912.....	79,242,2	73,499,1
1901.....	47,829,0	35,796,9			

Mais ce n'est pas tout et si nous jetons les yeux sur des pays comme la Turquie où l'Empire a surtout augmenté ses postes consulaires, nous y relevons l'essor prodigieux pris par le commerce allemand après que le pèlerinage de Guillaume II en Terre-Sainte, en 1898, eut rapproché les deux Empires.

Commerce de l'Allemagne avec la Turquie.

ANNÉES	IMPORTATIONS	EXPORTATIONS	ANNÉES	IMPORTATIONS	EXPORTATIONS
	millions de marks	millions de marks		millions de marks	millions de marks
1900.....	30,4	34,4	1907.....	55,2	81,7
1901.....	30,0	37,5	1908.....	47,6	64,0
1902.....	36,5	43,3	1909.....	57,3	78,9
1903.....	37,7	50,2	1910.....	67,4	104,9
1904.....	43,5	75,3	1911.....	70,1	112,8
1905.....	53,6	71,1	1912.....	77,2	112,8
1906.....	55,1	68,4	(1)		

Ces tableaux constituent donc une preuve évidente de l'influence exercée par les consuls sur le développement du commerce extérieur de l'Allemagne. Les hommes que préoccupe l'avenir économique de la France l'ont constaté à diverses reprises et, tout récemment encore, M. Henri Hanser écrivait

(1) Chiffres cités par Louis MARIN, Rapport sur le Budget de 1914, p. 198.

dans son livre sur « Les méthodes allemandes d'expansion économique » les réflexions suivantes concernant les Consulats allemands : « Pour constituer la technique de l'exportation, pour tenir constamment au courant les fiches où s'inscrit l'étude systématique des débouchés, il importe de posséder des services de renseignements perfectionnés. La première démarche, en Allemagne comme partout ailleurs, c'est de s'adresser aux agents de l'Etat et surtout au Corps consulaire. L'Etat s'entoure de conseillers commerciaux, analogues à nos conseillers du commerce extérieur des « Handelisachverständige ». Sur les instances du « Bund der Industriellen », il a fondé un bureau pour l'accroissement de l'exportation. Il a, dans les principales villes, des *consuls de carrière*, commerçants plus que diplomates, qui restent toujours dans le même poste et qu'on n'expédie pas de Rabat à Haïti et d'Haïti à Téhéran. Les consuls allemands sont nombreux, bien payés, secondés par un personnel qui les décharge des besognes matérielles et des fastidieuses occupations de chancellerie. Le Consulat allemand de Pétersbourg avait un budget de 250.000 francs et dix-sept employés; le consul français recevait 16.000 francs et avait deux ou trois employés. Les agents consulaires sont toujours des Allemands et ils sont indemnisés de leurs frais. Tous ces agents s'occupent des intérêts allemands avec un zèle que, chez les agents de n'importe quelle autre puissance, on traiterait d'indiscret.

Et pourtant... Et pourtant les commerçants allemands se plaignent, tout comme les nôtres, de l'insuffisance du Corps consulaire en tant que source de renseignements. En Allemagne, comme en France et à l'imitation de la France, on a essayé de parer à cette insuffisance en créant des attachés commerciaux.

M. Blondel signalait, au début de 1914, la création de treize attachés, mais il ajoutait : « Les exportateurs ne paraissent pas, jusqu'ici, s'être beaucoup servis des attachés. Il y en a qui vont jusqu'à prétendre que c'est une institution

nuisible. L'activité du commerce allemand, disent-ils, est si rapide qu'elle devance toujours celle des fonctionnaires les plus spécialisés [1] ».

§ 3. — *Les traitements des Consuls allemands au budget de 1914.*

Le budget de l'Empire allemand, soumis, en 1914, au Reichstag, proposait une nouvelle réglementation des émoluments du personnel consulaire.

A la place des sommes fixées individuellement, lors de la nomination à un poste, les rétributions des fonctionnaires des Affaires étrangères doivent désormais se composer d'un traitement fixe et d'une allocation variable suivant le lieu de résidence.

Le traitement est augmenté régulièrement, après des périodes de trois années, de sorte que le fonctionnaire passe par cinq, six ou sept classes, pour parvenir au traitement maximum, qu'il atteint après quinze, dix-huit ou vingt et un ans de service. L'augmentation est de 300 marks pour les vice-consuls, de 600 marks pour les consuls, de 1.000 marks pour les consuls généraux. Le traitement initial étant de 2.400, 4.800 et 8.000 marks, il en résulte l'échelle suivante :

1° Pour les vice-consuls : 2.400, 2.700, 3.000, 3.300, 3.600, 3.900, 4.200, 4.500 marks;

2° Pour les consuls : 4.800, 5.400, 6.000, 6.600, 7.200, 7.800 marks;

3° Pour les consuls généraux : 8.000, 9.000, 10.000, 11.000, 12.000 marks [2].

Avec ce traitement, le fonctionnaire doit cumuler la « Ortszulage », supplément local dont le montant est fixé d'avance pour chaque poste consulaire. Le tableau suivant en donne le chiffre, ainsi que le total des émoluments :

(1) Henri HAUSER, *Les méthodes allemandes d'expansion économique*, pp. 206 et 207.

(3) Cités par Louis MARIN, Rapport sur le Budget général de l'exercice 1914, t. I, p 194 et suiv.

Consuls généraux.

Supplément local.	Total des émoluments.	Postes.
Marks.	Marks.	
10.000	de 18.000 à 22.000	Jérusalem, Copenhague, Christiana, Zurich.
12.000	de 20.000 à 24.000	Anvers, Athènes, Barcelone, Gênes, Naples, Stockholm.
14.000	de 22.000 à 26.000	Paris.
16.000	de 24.000 à 28.000	Amsterdam, Odessa.
18.000	de 26.000 à 30.000	Budapest, Valparaiso.
20.000	de 28.000 à 32.000	Yokohama, Constantinople, Corée.
22.000	de 30.000 à 34.000	Le Caire, Montréal, Moscou, Singapour, Sydney, Varsovie.
24.000	de 32.000 à 36.000	Capetown, Petrograd.
27.000	de 35.000 à 39.000	Buenos-Aires, Rio de Janeiro.
30.000	de 38.000 à 42.000	Londres.
32.000	de 40.000 à 44.000	Batavia, Calcutta, Shanghaï.
43.000	de 51.000 à 55.000	New-York.

Consuls.

7.700	de 12.500 à 15.500	Fiume.
8.700	de 13.500 à 16.500	Adana, Erzeroum, Galatz, Haïffa, Jaffa, etc.
9.700	de 14.500 à 17.500	Bâle, Bruxelles, Le Havre, Marseille, Nice, Trieste.
11.200	de 16.000 à 19.000	Alep, Beyrouth, Belgrade, Bucarest, Casablanca.

Consuls (suite).

Supplément local. Marks.	Total des émoluments. Marks.	Postes.
13.200	de 18.000 à 21.000	Kief, Londres, Riga, Tchefou, Tiflis.
14.200	de 19.000 à 22.000	Alexandrie, Alger, Le Caire, Tunis.
15.200	de 20.000 à 23.000	Durban, Prague, Sétchouan.
17.200	de 22.000 à 25.000	Bagdad, Zanzibar.
19.200	de 24.000 à 27.000	Amazone, Bahia, New-York, Vladivostok.
21.200	de 26.000 à 29.000	L'Assomption, Sao-Paulo, Quito.
25.200	de 30.000 à 33.000	Chicago, San-Francisco, Panama.
38.200	de 43.000 à 46.000	Johannesburg, Prétoria.

Vice-Consuls.

3.600	de 6.000 à 8.100	Copenhague.
4.200	de 6.600 à 8.700	Barcelone, Gênes, Naples.
4.800	de 7.200 à 9.300	Amsterdam.
5.800	de 8.200 à 10.300	Constantinople.
6.600	de 9.000 à 11.100	Londres, Varsovie.
8.400	de 10.800 à 12.900	Capetown, Petrograd.
9.600	de 12.000 à 14.100	Chicago, San-Francisco, Yokohama, New-York, Shanghaï.
11.500	de 13.900 à 16.000	Buenos-Aires [1].

(1) Chiffres cités par Louis MARIN, Rapport sur le Budget de 1914, t. I, pp. 194 et 195.

On conçoit qu'avec d'aussi puissants moyens l'action des consuls allemands ait été féconde. La sagesse de l'action économique du Gouvernement impérial orientait toutes les énergies de ces fonctionnaires vers le développement, qu'il voulait toujours croissant, du commerce extérieur. Les consuls étaient, en outre, appuyés par les commerçants et par la presse, qui donnait aux renseignements d'actualité, puisés dans les rapports consulaires, une très large publicité. Une publication spéciale, « les Nachrichten » ou Nouvelles [1], annonçait même les heures de réception des agents de passage en Allemagne et les visites que ces derniers devaient faire aux Chambres de commerce pour se mettre à la disposition des commerçants.

En France, aucun journal quotidien ne fournit de renseignements économiques, tels que les donnent les feuilles allemandes. La faute en est au public français qui n'a pas les mêmes exigences que l'allemand et préfère les faits divers mondains aux renseignements d'affaires. Puissent les leçons de la guerre modifier ses préférences.

SECTION II. — Autriche-Hongrie

Ce qui caractérise l'organisation des Consulats en Autriche-Hongrie et la différencie de la nôtre, c'est que les carrières diplomatiques et consulaires sont entièrement séparées l'une de l'autre, tant par leur origine que par leurs attributions. Les agents du service consulaire autrichien sont, suivant leur rang, nommés par l'Empereur ou le Ministre des Affaires étrangères commun aux deux pays. C'est l'application du système dualiste sur les bases duquel l'accord intervint entre les deux parties de la Monarchie, après une période de crises successives provoquées par la révolution de 1848 en France. Deux lois importantes ont fixé ces bases : l'une, votée par le Parlement cisleithan, le 21 décembre 1867 ; l'autre, votée par le

(1) Louis Marin, Rapport sur le Budget de l'exercice 1914, t. I, p. 192.

Parlement hongrois et qui porte le titre de loi 12 de 1867. D'après ces lois, chacune des deux parties de l'Empire jouit d'une autonomie complète, pour la gestion de ses affaires intérieures : elles ont des Parlements et des Ministères distincts. Sont seules soustraites à ces Parlements les affaires dites communes : affaires diplomatiques, armée, marine et finances de l'Empire. Deux Délégations, de 60 membres chacune, issues de chacun des deux Parlements se réunissent alternativement à Vienne et à Budapest et délibèrent séparément sur les affaires communes. Un ministère commun sert d'intermédiaire entre l'Empereur et les deux Délégations. La nomination des consuls rentre donc dans la catégorie des affaires communes et appartient au Ministère des Affaires étrangères et à l'Empereur, mais non, cependant, en vertu d'un pouvoir discrétionnaire. Pour entrer dans la carrière, tout candidat doit, en effet, remplir certaines conditions qui peuvent se résumer ainsi :

1° Avoir moins de trente ans,

2° Avoir fait des études juridiques et politiques,

3° Posséder une connaissance complète des langues allemande, italienne et française,

4° Avoir la pratique « *concept praxis* » d'une année dans un poste Behœrde intérieur,

5° Justifier de conditions de moralité,

6° Avoir subi, avec succès, un concours écrit [1].

Les concurrents doivent répondre, par écrit, à trois questions dans les trois langues obligatoires. Les matières du concours sont : le droit international européen, les traités de commerce et de navigation conclus entre l'Autriche-Hongrie et les autres pays, les lois et règlements en matière consulaire et de navigation, l'économie politique, le système douanier et commercial autrichien, ainsi que la statistique commerciale et industrielle.

On remarquera qu'une connaissance complète de trois

(1) Julien VILLARET, *Manuel de Droit consulaire.*

langues étrangères est exigée du candidat aux Consulats austro-hongrois, alors qu'en France, suivant le décret du 10 juillet 1902, l'examen de classement pour l'obtention des grades de secrétaire d'ambassade de 3e classe et de consul suppléant, comporte uniquement deux thèmes, au choix des candidats, dans les langues anglaise, allemande et espagnole. Or, il est évident que pour exercer les fonctions consulaires, il ne suffit pas d'écrire correctement ou de traduire la langue du pays de la future résidence, mais qu'il faut encore parler cette langue couramment. En outre, comme la compétence des agents diplomatiques et consulaires est distincte, comme leurs attributions divergent, on a voulu, en Autriche-Hongrie, que leur préparation diverge également et soit orientée de manière à ce que chacun, dans sa sphère, puisse exercer ces fonctions avec une compétence éclairée. D'où la séparation des deux carrières, système qui est assurément plus logique que celui du concours unique, base du recrutement du personnel de l'Administration internationale française. Système plus pratique aussi, car un concours spécial à l'entrée dans la carrière consulaire exigera nécessairement une connaissance plus approfondie des questions économiques et commerciales que les consuls doivent particulièrement connaître. Puisque ce sont les consuls autrichiens qui traitent avec les autorités locales de tout ce qui concerne la mise en pratique et l'exécution de ces conventions de commerce et qu'à ce titre ils font, comme on l'a dit, de la diplomatie commerciale, il est d'une utilité très grande qu'ils connaissent la teneur et les modalités des divers traités de commerce conclus entre leur patrie et les autres pays, ainsi que leur système national commercial et douanier. Très opportunément on insiste, en Autriche-Hongrie, sur ces questions économiques qui constituent le fond même du concours exigé pour la carrière des Consulats.

Le jeune candidat reçu ne doit pas nécessairement, en Autriche-Hongrie, faire un stage au Ministère des Affaires étrangères. C'est le privilège de certains d'avoir un jugement

assez sûr, un bon sens assez vigoureux, pour donner de rapides solutions aux questions qui se présentent et un tact assez développé pour éviter les procédés qui pourraient froisser les personnes. Dès lors, tout stage, quel qu'il soit, devient inutile et la nomination du jeune consul dans un poste consulaire peut avoir lieu immédiatement. Toutefois, quand la nomination doit être différée, soit que l'on ne trouve pas le jeune consul assez expérimenté, soit qu'il n'y ait pas de poste vacant, celui-ci est attaché, pendant quelques mois, un an au plus, à un tribunal judiciaire. C'est un procédé propre à développer le jugement du futur agent et aussi à éveiller en lui le sens de la justice.

En résumé, l'organisation consulaire en Autriche-Hongrie est inspirée par des considérations pratiques. Entièrement séparée de la carrière diplomatique, elle exige la connaissance de trois langues étrangères. Une fois le concours subi, le stage n'est pas obligatoirement imposé. Mesure d'une sagesse se défiant de l'uniformité des principes qui ne doivent pas être intangibles, mais doivent se plier aux circonstances diverses.

SECTION III. — États-Unis

Aux Etats-Unis d'Amérique, les agents du service consulaire sont nommés par le Président, quelques-uns seulement, après concours. Ils dépendent, comme en Allemagne, d'un Secrétariat d'Etat aux Affaires étrangères. A la différence de ce qui se passe dans les autres pays, les agents consulaires aux Etats-Unis ne sont pas, en fait, nommés à vie. Un changement de Gouvernement peut amener le remplacement de ces fonctionnaires. Ainsi, en 1893, lorsque le Gouvernement est passé du parti républicain au parti démocratique, la plupart des consuls furent déplacés. De ce fait, en Angleterre par exemple, le consul général américain et 18 sur 24 consuls et agents consulaires furent changés.

Le régime consulaire a été réorganisé aux Etats-Unis par les lois du 5 avril 1906 et du 11 mai 1908, cette dernière ayant

seulement modifié les classes des consuls généraux et consuls américains. La loi de 1906 supprime le grade d'agent commercial (art. 3) et crée les inspecteurs des Consulats (art. 4).

L'agent commercial qui n'était attaché par aucun lien au service consulaire n'avait à s'occuper que des intérêts particuliers du Ministère du Commerce dont il dépendait. Ce dernier système présentait l'inconvénient d'être très onéreux, de ne soumettre cet agent spécial à aucune surveillance, d'exciter la jalousie administrative du Ministère des Affaires étrangères. Il en résultait, de la part de ce dernier Ministère, un refus, — bien excusable d'ailleurs, — de nouer de trop étroites relations avec des fonctionnaires pouvant, par leurs actes, compromettre les rapports amicaux avec l'Etat étranger. Devant cette situation délicate et afin de mettre un terme à une source permanente de conflits, la loi de 1906 a supprimé, aux Etats-Unis, cette fonction et organisé le service consulaire, de manière à prendre en considération les intérêts les plus importants qui relèvent des autres Ministères.

Par son article 4, cette même loi de 1906 a créé la fonction « d'inspecteurs des Consulats » et cette institution, dont il n'existe d'analogue dans aucun pays, croyons-nous, a été organisée de la façon suivante :

« *Article 4.* — Il y aura cinq inspecteurs de consulats, désignés et commissionnés, comme consuls généraux, sans inscription déterminée qui recevront un traitement de 5.000 dollars (25.000 fr.) ; ils seront remboursés de leurs frais de voyage réellement nécessaires et de leurs dépenses d'entretien pendant les tournées d'inspection effectuées conformément aux instructions du Secrétaire d'Etat. Ils seront choisis par le Président, avec l'avis et le consentement du Sénat, ou par les membres appartenant à la carrière consulaire possédant les qualités requises d'expérience et de capacité. Ils feront les inspections des postes consulaires, suivant les instructions du Secrétaire d'Etat et lui adresseront leurs rapports. Chaque poste consulaire sera inspecté au moins une

fois tous les deux ans. Quand le Président aura quelque raison de croire que le service d'un Consulat général n'est pas bien administré et que l'intérêt public l'exige, il pourra autoriser tout consul général inspecteur à suspendre le consul ou le consul général et à gérer le poste à sa place, pendant une période qui ne pourra excéder quatre-vingt-dix jours. En pareil cas, le consul général inspecteur ainsi autorisé aura le pouvoir de suspendre tout vice-consul, consul suppléant ou commis attaché audit poste, pendant la période susdite. Les dispositions de loi relatives aux cantons des consuls généraux et les dispositions des articles 1734, 1735 et 1736 des statuts révisés des Etats-Unis s'appliqueront aux consuls généraux inspecteurs [1] ».

La mission de ces inspecteurs consiste donc à visiter, au moins une fois tous les deux ans, chaque Consulat compris dans leur tournée, à rédiger un rapport sur son organisation, à faire bénéficier les consuls des résultats de leur expérience, à leur faire sentir davantage les liens étroits qui les rattachent à leur pays et au Ministère des Affaires étrangères. Institution utile qui permet de suivre de près les efforts des différents agents du service consulaire et de les porter à la connaissance des chefs dont ils dépendent. Tenus fidèlement au courant de l'activité de leurs subordonnés, ces chefs pourront alors encourager leur zèle, en accordant aux agents les plus méritants des primes de traitement ou des avancements, punir aussi l'inertie ou l'indifférence, en opérant les déplacements qu'ils jugeraient utiles. Grâce aux renseignements fournis par ces inspecteurs, de nouveaux postes pourront être créés dans des centres d'opérations commerciales et certains postes existants supprimés, là où ils ne correspondent pas à une réelle nécessité.

Il importe de remarquer aussi que ces « inspecteurs des Consulats », aux Etats-Unis, s'ils se trouvent contraints de suspendre le consul, peuvent gérer le poste devenu vacant

(1) Cité par LEMERY, *Exposé des motifs de la proposition de loi sur la réforme des Consulats*, p. 9.

pendant une période maxima de quatre-vingt-dix jours. C'est un moyen pratique d'éviter toute interruption dans le service consulaire, motif souvent invoqué par les traités entre Etats pour placer les consuls à l'abri des atteintes des juridictions locales, auxquelles ils devraient cependant, pour des raisons pratiques et historiques, se soumettre en principe.

Pour leurs voyages enfin, les crédits les plus larges sont ouverts à ces inspecteurs qui sont remboursés de leurs frais de déplacements, voyages et dépenses d'entretien. Ici, comme en Allemagne, on n'a pas à souligner l'insuffisance des ressources mises à la disposition des agents du Corps consulaire.

SECTION IV. — Angleterre

En Angleterre, les agents du service consulaire sont nommés par le Roi, ou par les officiers délégués par la Couronne. Ils sont rattachés à un Secrétariat d'Etat aux Affaires étrangères.

Tout aspirant aux fonctions consulaires doit prouver aux commissaires du Service civil ses aptitudes et surtout qu'il sait parler et écrire correctement le français et qu'il a une connaissance suffisante, au moins en ce qui concerne le commerce, de la langue du poste où il veut être nommé. Cette connaissance parfaite de la langue du pays de sa résidence, en évitant au consul l'obligation d'avoir recours à des intermédiaires, lui facilite l'accès près des autorités locales, avec lesquelles il a intérêt à se tenir en communication constante. Les fonctionnaires locaux, en effet, doivent assister le consul, en lui fournissant des informations et des statistiques. On laisse à la courtoisie des deux Etats le soin de fixer les limites de ces rapports, mais la réciprocité du traitement est ici la base généralement acceptée. D'ailleurs, les intérêts de l'humanité sont solidaires et un Etat étranger qui fournit au consul des statistiques et des renseignements essentiels sur une matière en profite en fin de compte lui aussi.

Le candidat aux Consulats anglais doit prouver qu'il possède en plus une connaissance suffisante du droit commercial

anglais, pour être en mesure d'agir dans les différends qui peuvent surgir entre les armateurs, les capitaines et les marins. En un mot, l'examen auquel il doit satisfaire porte sur les matières suivantes : arithmétique et composition anglaise, langue française parlée et écrite, langue du lieu où le candidat peut être appelé à résider, droit commercial anglais.

Après avoir subi cet examen avec succès, le futur consul est tenu de passer trois mois au Ministère des Affaires étrangères, afin de se familiariser avec les règles qui président à la conduite des affaires. Ce stage de trois mois seulement, imposé au jeune consul, semble bien court, mais cadre par sa brièveté même avec la méthode empirique qui est si profondément ancrée dans les mœurs anglaises. Ce n'est pas, en effet, avec les mêmes méthodes qu'on aborde en Angleterre les problèmes purement scientifiques et les questions pratiques, mais c'est tout au contraire, au cours de la vie, au contact de la réalité et par l'expérience, que les Anglais acquièrent, complètent, rectifient, coordonnent les notions qui leur sont utiles. Il y a donc tout intérêt à ce que le jeune consul anglais entre de bonne heure dans la carrière, puisque la vie professionnelle doit achever sa formation et lui permettre d'acquérir la rectitude de jugement, la discrétion et le tact qui inspirent le respect et la confiance.

Les consuls sont subordonnés aux agents diplomatiques. Ils doivent exécuter leurs instructions, si elles ne sont pas incompatibles avec les ordres spéciaux du Ministère des Affaires étrangères. En ce cas, s'ils doutent de l'opportunité des instructions, ils doivent présenter leurs observations à l'agent diplomatique, mais ils sont tenus de s'incliner si celui-ci maintient ses directions. Les consuls sont donc, en Angleterre, les inférieurs des agents diplomatiques, et nulle part plus que dans ce pays, n'est répandu le vieux préjugé des diplomates qui considère simplement les consuls comme de bons sous-officiers. Bien qu'à l'heure actuelle la fonction consulaire soit entourée de privilèges suffisants, il serait à souhaiter

qu'elle fût encore l'objet de plus de respect. Les consuls n'en assureraient que mieux leur service et dans de meilleures conditions, et on en finirait avec ce dédain affiché par les diplomates en Angleterre à leur égard et que le public est trop disposé à partager.

Lorsqu'il se produit une vacance, ou lorsque le consul juge opportun la création d'un nouveau poste consulaire anglais, il doit signaler le fait au Secrétaire d'Etat, en proposant un titulaire ou en envoyant un rapport. On choisit de préférence des sujets britanniques et, à leur défaut, des étrangers qui parlent et écrivent correctement l'anglais. D'ailleurs, l'approbation du Secrétaire d'Etat est toujours nécessaire.

Un des traits les plus remarquables du système consulaire anglais, non écrit dans la loi, mais suivi dans la pratique, est de ne changer qu'assez rarement de poste les agents du service consulaire. Assez souvent, à la différence de ce qui se produit dans les autres pays, le consul anglais bénéficie de l'avancement et des promotions de classe sur place. Aussi, les agents anglais n'occupent-ils dans leur carrière qu'un petit nombre de postes et, en séjournant longtemps dans les mêmes milieux, ils acquièrent cette habitude des hommes et des affaires qui est la caractéristique des consuls anglais. Ceux-ci ont donc ainsi la connaissance parfaite, non seulement de leur métier, mais de leurs postes ou de leurs services, et, s'ils doivent parfois les quitter, pour raison d'avancement ou autre, il faut que l'expérience acquise soit un facteur qui les désigne pour leur emploi nouveau.

Le caractère général du concours d'admission aux Consulats anglais et des matières qui y sont requises est donc d'être beaucoup moins étendu et plus approfondi que le nôtre, d'avoir un caractère surtout plus pratique. Malgré cela, en Angleterre, la question d'une réforme consulaire se pose également. Le besoin d'unité, de coordination, qui est si impérieusement ressenti dans le fonctionnement de nos services extérieurs, se manifeste également en Angleterre, où l'on

suit de très près tout ce qui est fait à l'étranger pour l'après-guerre, non seulement en France, mais dans tous les pays alliés et même dans les pays ennemis. La transformation apportée dans les services consulaires anglais est d'autant plus intéressante à étudier que ces organes sont appelés à jouer dans la grande lutte industrielle et commerciale un rôle prépondérant.

Or, un pas très important vient d'être fait par « le War Cabinet », en ce sens, quand il a approuvé l'unification des « Services de renseignements ». Jusqu'à présent, il a existé, en Angleterre, deux départements absolument distincts : l'un, le Service des renseignements commerciaux sous le contrôle du « Board of Trade »; l'autre, le Service des consuls et des attachés commerciaux, sous la direction du Ministère des Affaires étrangères. Le nouveau plan adopté par le « War Cabinet » réunit ces deux services en un seul : « le Département des Renseignements commerciaux ». « C'est en réalité, écrit Sr Cam David, correspondant particulier à Londres du journal le *Soir* (1), un nouveau Ministère, une sorte de Ministère du Commerce, dont le besoin se faisait depuis longtemps sentir en Grande-Bretagne et qui était réclamé par les industriels et les commerçants. Il sera représenté au Parlement par un secrétaire parlementaire, nommé conjointement par le secrétaire au Foreign Office et le président du Board of Trade. Le plan adopté prévoit une augmentation considérable de fonctionnaires, par l'adjonction à ceux des deux anciens services, d'hommes parfaitement entraînés et possédant une expérience commerciale reconnue ».

L'intention est donc d'établir dans tout le monde une organisation sérieuse pouvant fournir aux industriels et commerçants anglais tous les renseignements dont ils auront besoin. La coordination du travail des divers services commerciaux sous-entend une extension de ce travail et non uniquement une augmentation de personnel. Tout sera cen-

(1) *Le Soir*, octobre 1917.

tralisé à Londres, mais des espèces de succursales seront établies dans les grandes villes, de manière que chaque région industrielle ait, à portée de main, tous les renseignements qui intéressent spécialement son industrie locale.

Seront également centralisés à Londres tous les renseignements recueillis par les Dominions anglais qui possèdent des services commerciaux qui leur sont propres. Et, en prêtant son appui à l'industrie et au commerce, ce nouveau Ministère aura également à fournir au Gouvernement toutes les informations nécessaires pour l'étude de la réforme des tarifs douaniers et pour la régularisation commerciale avec les divers pays étrangers.

Comme on le voit, c'est un effort très important fait par le Gouvernement britannique pour s'assurer la conquête commerciale du monde. Ajoutons, du reste, que ce n'est là qu'un premier pas, car le monde commercial anglais réclame beaucoup plus. Ce n'est pas seulement, en effet, l'unification des services commerciaux qu'il recherche, mais une réforme complète des services consulaires. Il est à remarquer que les diverses tentatives qui ont été faites, pour diriger vers ces services des hommes compétents, ont échoué jusqu'à présent. Le crédit annuel de cinq millions environ qui leur est alloué est trop minimé pour y attirer ceux qui se sentent des dispositions commerciales. Ceux-ci préfèrent se mettre directement à la disposition des grandes firmes coloniales qui payent mieux et laissent entrevoir plus d'avenir.

La Commission royale, instituée en 1914, pour étudier la question consulaire, se rendit parfaitement compte du défaut de la cuirasse. Elle n'hésita pas à proposer que six fonctionnaires fussent payés chacun 35.000 francs par an; dix 30.000, vingt-six 25.000 francs, pendant que trois cent trente-deux autres étaient laissés aux appointements variant de 5.000 à 20.000 francs. Elle fut taxée d'audace. Et cependant, que sont ces appointements à côté de ceux que reçoivent les agents des Compagnies coloniales ? Il n'est pas rare de trouver

des jeunes gens, n'ayant pas dépassé 25 ans, employés dans les plantations de thé de Ceylan et de l'Inde et qui touchent des appointements minimum de près de 12.000 francs, sans compter d'autres avantages particuliers et l'assurance d'une rapide élévation.

Il est donc de toute évidence que si l'on veut obtenir, en Angleterre comme ailleurs, un résultat efficace, il faut commencer par transformer complètement les méthodes de recrutement. Il ne faut plus que les agents consulaires y soient nommés au hasard des relations politiques ; il importe au contraire qu'ils entrent dans la carrière consulaire, tout comme d'autres embrassent d'autres professions. Avant tout donc il faut aussi, en Angleterre, remanier et améliorer les études et les spécialiser. Dans ce but, des Ecoles de Commerce devront être annexées aux Universités. En même temps, les élèves devront faire un stage dans les maisons de commerce et les usines. Il faudra, en un mot, créer très jeunes des spécialistes qui, vers l'âge de 20 ans, puissent être envoyés à l'étranger et rendre des services immédiats. Mais, en outre, il faut rendre cette carrière attractive, en reformant l'echelle des appointements. Des chiffres minimums doivent être établis qui tiendront compte et des services rendus, et du coût de la vie dans les divers lieux de résidence.

Ce n'est donc, au fond, qu'une question d'argent. Elle n'a jamais arrêté dans ses projets la Grande-Bretagne, qui ne laissera pas compromettre son avenir commercial, pour quelques milliers de livres.

.....

.....

.....

*
* *

L'examen sommaire que nous venons de faire des Consulats à l'étranger prouve, d'une façon évidente, que tous les grands Etats se sont préoccupés de réformer leurs services consulaires et ils l'ont fait, comme on l'a judicieusement observé, au cours des crises internationales qui se sont succédées depuis la guerre russo-japonaise. Ils ont régularisé le travail de leurs agents à l'étranger, leur présence à leur poste, leur responsabilité, ils ont augmenté aussi leurs traitements, la cherté de la vie augmentant partout, quelle que soit l'irrégularité de ses progrès. Et il n'est pas moins évident que ces améliorations successives apportées dans l'organisation des Consulats étrangers a été motivée surtout par des considérations économiques. Il est indéniable, par exemple, que si l'Allemagne continuait à créer de nouveaux postes consulaires dans certaines régions, c'était parce que le commerce de ces contrées était recherché par les entreprises allemandes, ou parce qu'il importait de faire fructifier les capitaux allemands engagés dans des entreprises commerciales ou agricoles. Et les résultats de ces innovations et de ces réformes ont été tels que l'organisation des Consulats allemands a pu être considérée comme un exemple de méthode atteignant une telle perfection que l'Allemagne semblait n'avoir plus de progrès à souhaiter dans ce domaine. Cependant elle réclame encore par ses représentants au Reischtag qu'une place encore plus grande soit faite dans la représentation consulaire aux personnes ayant la pratique des affaires commerciales. L'Angleterre, avons-nous vu, la suit dans cette voie et dans un meeting tenu au Guild-Hall à Londres, le 31 janvier 1916, Sir Georges Pragnell, aux applaudissements de ses auditeurs, suggérait de choisir les consuls anglais parmi les « most pratical business men » et de leur attribuer une commission sur l'accroissement du commerce britannique.

En France, également, la réforme du service consulaire est demandée depuis déjà longtemps par des esprits éclairés, qui, soit au Parlement, soit dans les Chambres de commerce, ont

formulé le vœu que les consuls deviennent à l'étranger les auxiliaires actifs et zélés de notre commerce. On s'est rendu compte que, pour atteindre ce but, une réforme de notre organisme consulaire et de l'esprit qui l'anime était indispensable. Quelques réformes heureuses ont été introduites, en 1913 notamment, mais il reste beaucoup à faire et il suffit pour s'en convaincre d'examiner de près le fonctionnement de nos Consulats. Il est très noble et très utile de penser aux remèdes, mais pour les choisir avec discernement, il faut avoir le courage de regarder le mal en face et de le sonder dans toute son ampleur.

DEUXIÈME PARTIE

Les Vices du système consulaire français

Les critiques n'ont donc pas été épargnées depuis un certain nombre d'années à notre service consulaire. On lui a reproché notamment d'être resté prisonnier de ses traditions, de s'être laissé devancer par nos rivaux, comme organisation, de n'avoir ni prévu, ni conjuré les mécomptes que nous avons subis. Le personnel des services extérieurs n'est pas non plus à l'abri de ces critiques, et on l'accuse à son tour d'avoir manqué d'initiative et de clairvoyance, de s'être plus attaché à l'observation des formes protocolaires qu'à l'étude des réalités ; d'avoir ignoré la vie des peuples et les grands courants d'opinion, et d'avoir enfin trop souvent confondu l'abstention avec la prudence et pris l'immobilité pour une des formes de l'action.

On ne peut méconnaître qu'il y ait dans ces critiques une part de vérité, mais si l'on veut être juste, il ne faut faire supporter à chacun que la part de responsabilité qui lui appartient. Il semble notamment que, quand il s'agit de juger notre action consulaire, on confond trop souvent la direction qui appartient au Gouvernement, et dont par conséquent il peut et doit être seul responsable, avec l'exécution à laquelle se limite la responsabilité des agents. Pour être justes, les reproches qui leur sont adressés doivent donc remonter jusqu'au Gouvernement qui les met en action, et qui seul, en fait et en droit, doit être responsable devant l'opinion et devant le Parlement. Or, il est indéniable que notre personnel consulaire depuis longemps est mal, ou plus exactement n'est pas administré, qu'il manque d'instructions, et que, dans certains de nos postes, on laisse de jeunes agents actifs, intelligents, perdre leur temps dans l'accomplissement de besognes maté-

rielles absorbantes et fastidieuses. Quand nous aurons ajouté que, de tout temps, on a constaté une mauvaise utilisation de ces agents, issus du concours, pendant les dix ou quinze premières années de leur carrière, qu'on les paye mal, et qu'avec leurs traitements dérisoires, nos consuls font bien triste figure en présence des représentants des pays concurrents, on comprendra que c'est tout le problème de la carrière consulaire qui se pose, et qui demande à être résolu dans un sens favorable à la défense de nos intérêts de tout genre à l'étranger. La France incontestablement n'a donc plus l'organisation qu'elle mérite et qui lui est nécessaire; il importe, par conséquent, de réformer celle-ci sans que pour cela un bouleversement général s'impose, ainsi que le préconisent quelques esprits superficiels ou inquiets qui ont trop médit de nos facultés d'organisation et trop admiré ce qui se passe outre-Rhin. L'esprit d'organisation ne fait pas défaut au génie latin et surtout au génie français. En l'espèce, du reste, les difficultés ne sont pas insurmontables. Nos tares administratives, a-t-on fait souvent observer, viennent toutes de quelques défauts très précis, habitudes de routine, ou erreurs d'organisation. Dans le domaine consulaire, cette observation se vérifie, comme dans les autres, et quelques réformes sûres, simples, faciles à réaliser, nous rendront, si le Parlement en prend une conscience énergique, l'organisation qu'il nous faut. Un examen attentif de notre institution consulaire, telle qu'elle fonctionne encore aujourd'hui, permet, du reste, de s'en convaincre facilement, soit que cet examen porte sur le personnel lui-même, son recrutement, son mouvement, son utilisation, sa surveillance et son traitement, soit qu'il touche l'organisation des postes consulaires eux-mêmes, leur création, leur suppression, leur maintien. C'est, en un mot, le personnel et les cadres qui doivent attirer notre attention, leurs lacunes et défauts que nous devons d'abord rechercher, obligés que nous sommes, si nous voulons être constructifs, d'être tout d'abord des critiques.

CHAPITRE PREMIER

LE RECRUTEMENT

SECTION I. — Recrutement des Consuls de carrière

Dans l'organisation actuelle, les carrières diplomatique et consulaire ont la même origine et le même recrutement. Le futur diplomate et le futur consul sont astreints d'abord à un stage préparatoire, au quai d'Orsay, où les notions commerciales sont peu en honneur. Ils sont ensuite soumis aux épreuves d'un même concours, sur un même programme, et devant un même jury.

Les conditions d'admission définitive, dans les carrières diplomatique et consulaire, sont réglées par le décret du « 17 janvier 1907 ». Ce décret arrête en même temps que le programme des épreuves écrites et orales, les règles suivant lesquelles la date du concours est fixée et publiée chaque année au *Journal Officiel*. Il détermine, en outre, les conditions et les formalités que doivent remplir les candidats pour être admis à passer le concours; il fixe aussi la composition du jury d'examens [1].

Cette date du concours, qui, d'après l'article premier du décret, doit être annoncée par un décret spécial, cinq mois à l'avance, est trop éloignée à notre avis. Dans cet intervalle, il peut en effet se produire de nouvelles vacances, et le nombre des places mises au concours dans les deux carrières peut ne plus correspondre aux besoins du service. Sans doute, cet intervalle est actuellement nécessaire, à cause du stage de trois mois, que doivent effectuer les candidats, à l'Administration centrale, avant de se présenter aux examens. Mais, avec la suppression du stage avant l'examen, dont nous signale-

(1) D'après l'*Annuaire diplomatique et consulaire de 1914*

rons plus loin toute l'opportunité, la fixation de la date du concours à deux mois à l'avance serait préférable. L'inscription des candidats se ferait pendant un mois, à dater de la publication du décret.

Le paragraphe 2 de l'art. 2 du du décret du 17 janvier 1907 prévoit que les candidats doivent, au moment de leur inscription, justifier qu'ils sont âgés de plus de 23 ans et de moins de 27 ans. Cet intervalle d'âge entre 23 ans et 27 ans semble trop limité. Ce même paragraphe 2 fait perdre en outre 10 points aux jeunes gens réformés par l'autorité militaire, et ceci pour compenser l'avantage résultant pour eux d'une préparation plus longue et continue. Cette disposition paraît s'inspirer d'un principe discutable. Elle peut, en effet, empêcher un excellent candidat d'être reçu, pour des raisons tout à fait étrangères au concours. Le but à atteindre dans la question du recrutement des agents est de recruter de *bons agents* et, par conséquent, de faciliter l'entrée dans les cadres aux meilleurs candidats. On a voulu, en plaçant ainsi le candidat réformé dans une situation défavorable, établir une règle d'équité; en réalité, elle est aussi injuste que nuisible; attendu que la réforme n'est jamais une faveur. D'ailleurs, tous les candidats, réformés ou non, doivent subir un examen physique indispensable aux Affaires étrangères, car les agents peuvent avoir à séjourner dans des pays à climats très rigoureux ou très débilitants.

D'après l'article 6 du décret du 17 janvier 1907, « le jury d'examen se compose de six membres dont trois choisis, d'accord avec le Ministre du Commerce, dans les administrations civiles, les grands corps de l'Etat, les Universités ou établissements d'enseignement supérieur ou secondaire, les Chambres de commerce ». Or, il serait utile de préciser que trois membres devraient appartenir aux Affaires étrangères. Deux d'entre eux, au moins, pour être parfaitement qualifiés, devraient avoir occupé un consulat général ou une légation pendant un certain temps, au moins cinq ans. Quant aux trois

autres membres visés par l'article 6, ne serait-il pas plus logique de les prendre dans l'enseignement supérieur puisque l'examen actuel d'entrée est purement didactique ?

Cette préparation trop théorique, trop didactique s'explique par suite de la forme du concours, basé sur un programme exigeant beaucoup plus de connaissances théoriques que pratiques. Et c'est là une grave erreur. On peut dire à la rigueur que le programme actuel du concours, 1907, aurait pu convenir aux consuls d'il y a cinquante ou soixante ans, alors que *la culture générale* des agents était seule nécessaire. Aujourd'hui, ainsi que nous l'avons dit plus haut, la complexité des affaires, l'âpre compétition des intérêts, la rapidité des informations d'où en sort souvent le succès, veulent des agents avisés, rompus *dès le début* à leur métier et préparés par un véritable apprentissage, au vrai sens technique du mot.

Examinons donc la matière du programme du concours, tel qu'il a été établi en 1907, et essayons de voir s'il répond encore aux exigences de la situation créée par la guerre.

Quel est le programme de ce concours ?

A. — *Examen écrit.*

I. — Langues vivantes :

a) Rédaction en anglais ou en allemand sur un sujet qui sera donné aux candidats ;

b) Traduction d'un document écrit, en une autre langue que celle de la rédaction (anglais, allemand, espagnol, italien, russe) ;

c) Rédaction facultative dans une langue supplémentaire à celle de *a*) *et b*).

II. — Composition écrite sur l'histoire diplomatique (Europe, Amérique, Asie, Afrique, au XVIII[e] et au XIX[e] siècle).

III. — Composition écrite sur un sujet tiré de connaissances géographiques, commerciales et économiques déterminées.

IV. — Composition écrite sur un sujet de droit international public ou privé :

Les notes sont multipliées par les coefficients suivants :

Langues vivantes	2
Histoire diplomatique	2
Connaissances géographiques, commerciales et économiques	2
Droit international	1

Chaque langue vivante supplémentaire de 0 à 20 sera multipliée par le coefficient de 1/10, sans que le total puisse dépasser 5.

B. — *Epreuves orales.*

I. — Langues vivantes :

a) Analyse orale, en anglais ou en allemand, d'un document manuscrit anglais ou allemand lu par le candidat ;

b) Traduction immédiate d'un document lu par le candidat et écrit dans une langue autre que celle de l'analyse (anglais, allemand, espagnol, italien, russe).

La deuxième épreuve entrera pour 1/3. Il sera tenu compte de l'analyse orale dans une autre langue étrangère.

II. — Exposé oral de dix minutes sur un sujet politique et économique des diverses puissances de 1815 à nos jours (sujet tiré au sort : demi-heure de préparation).

III. — Interrogation sur un sujet de connaissances géographiques commerciales et économiques déterminées.

IV. — Interrogation soit sur un sujet de droit civil français, soit sur un sujet de droit international public ou de droit international privé.

Les notes sont multipliées par les coefficients suivants :

Langues vivantes	1
Histoire contemporaine (exposé oral)	2
Connaissances géographiques, commerciales et économiques	1
Droit civil, droit international	1
Stage	2

Chaque langue vivante supplémentaire (0 à 20) sera multipliée par le coefficient de 1/10e, sans que le total puisse dépasser 5.

N'apparaît-il pas, de prime abord, que ce programme vise un concours d'agrégation, bien plutôt qu'un concours de diplomates ou de consuls ? N'est-ce pas plutôt une érudition de professeur qu'une pratique de diplomate qu'il tend à faire acquérir ? Programme théorique, encore aggravé par l'absence totale de toute épreuve pratique qui puisse y faire contrepoids, sans parler du stage très mal compris et encore plus mal pratiqué. Et si, à côté de ce « grand concours » qui donne directement accès à la carrière diplomatique et consulaire, nous examinons les épreuves de l'examen appelé « petit concours » et qui conditionne l'entrée dans les chancelleries, c'est encore les mêmes défauts que nous y rencontrons. Ici même, ce caractère par trop théorique du concours est encore aggravé, par suite du caractère éminemment pratique que présentent les fonctions de chancelier.

C'est un décret du 24 mai 1908 qui a fixé le programme des épreuves d'admissibilité et d'admission dans les chancelleries. Les premières consistent dans :

1° Une composition écrite sur un sujet tiré de connaissances générales de géographie économique, dont les matières peu étendues sont énumérées ;

2° Une traduction sans dictionnaire d'un texte facile (anglais, allemand ou espagnol).

Les épreuves d'admission comprennent :

1° Lecture et traduction d'un texte courant et courte conversation dans la langue présentée à l'écrit ;

2° Interrogation sur quelques matières peu étendues et limitativement énumérées de droit civil, de droit maritime, de législation commerciale, de droit international public ;

3° Une épreuve de dactylographie.

Ce concours, qui n'est plus en somme qu'une sorte d'examen préparatoire, est relativement facile, et un jeune homme d'intelligence moyenne peut, secouru par la chance, le subir avec

succès, après un mois de préparation. Une fois reçu, aura-t-il les qualités requises d'un chancelier? Sans doute, celles-ci ne doivent pas être remarquables; toutefois, il faut observer qu'avec les règlements actuellement en vigueur la plupart des chanceliers sont appelés, par ancienneté, à devenir des consuls, dans un laps de temps très court, au maximum huit ou dix ans.

Le concours prévu au décret du 17 janvier 1907 n'est donc pas, en fait, le mode d'entrée unique dans la carrière consulaire. Beaucoup d'agents même y entraient autrefois sans concours avec le grade de consul. A la veille de la réglementation de 1913 un agent pouvait encore débuter dans la carrière consulaire avec le grade de consul de 1re classe. Précédemment, cet agent avait fait partie successivement des cabinets des Ministres de l'Intérieur, du Commerce et de l'Industrie, de l'Instruction publique, de la Justice et du Travail. Le nouveau décret du 22 septembre 1913, article 5, dispense aussi du concours d'entrée comme ministres de 2e classe les fonctionnaires ayant 15 ans de services publics. La tradition en dispense également les futurs ambassadeurs [1].

Cette clause, en apparence assez large, est en réalité arbitraire, car elle élimine toute personne qui, sans avoir rempli aucune fonction publique, aurait acquis une expérience signalée dans le domaine industriel ou commercial, par exemple, ou rendu de sérieux services en matière de politique étrangère, de quelqu'autre manière.

Par contre, il aura suffi à un fonctionnaire des Travaux publics, par exemple, d'avoir figuré 15 ans sur un Annuaire quelconque, pour avoir droit à un des plus hauts postes de la carrière !

Enfin, non seulement avec l'ancienne réglementation encore en vigueur en 1912, mais avec celle de 1913, les agents commis auxiliaires au Ministère des Affaires étrangères peuvent pénétrer dans les deux cadres de chanceliers et de consuls,

(1) Cité par MARIN, Rapport sur le règlement définitif du Budget de l'exercice 1912, Ministère des Affaires étrangères, première partie, p. 547. — Déposé le 28 octobre 1915.

gravir les plus hauts échelons de la hiérarchie et parvenir au grade de ministre de 1re classe dans les conditions suivantes :

A l'âge de 24 ans, commis auxiliaire ; 26 ans, commis de chancellerie ; 33 ans, chancelier ; 38 ans, vice-consul ; 41 ans, consul de 2e classe ; 44 ans, consul de 1re classe ; 47 ans, consul général ; 50 ans, ministre de 2e classe ; 53 ans, ministre de 1re classe [1].

Ces consuls, recrutés autrement que par le mode de concours, peuvent être incontestablement des agents très brillants et très utiles à leur pays, si nommés, par exemple, dans un pays déterminé ils en connaissent la langue, la civilisation et les affaires. Mais il est préférable cependant que les agents, pourvus de postes importants, soient toujours recrutés par concours avec des garanties suffisantes.

Faudra-t-il, dans ce cas, conserver les deux concours ? Le grand concours qui ouvre la carrière diplomatique et consulaire, le petit concours qui ouvre celle des chancelleries.

Faudra-t-il, au contraire, instaurer un concours unique à la base ou transformer plus radicalement encore le système de recrutement dans la carrière consulaire ?

Sans vouloir répondre, dès maintenant, à cette importante question, faisons observer cependant que le système actuel a l'inconvénient de faire d'un concours le refuge des refusés de l'autre, et de la carrière des chancelleries une carrière de seconde classe, d'où l'on ne cherche qu'à sortir pour entrer dans la carrière consulaire proprement dite, au bénéfice de la faveur ou des recommandations.

Le système de recrutement avec son organisation actuelle n'est donc bon ni pour la carrière des Consulats, ni pour celle des Chancelleries.

Et que dire de la liberté beaucoup trop grande laissée aux concurrents dans la présentation du diplôme nécessaire pour le filtrage du grand concours, diplôme qui, étant donné le caractère précis des attributions consulaires, présente dans

(1) Louis MARIN, Rapport sur le règlement définitif du Budget de l'exercice 1912, Ministère des Affaires étrangères, déposé le 28 octobre 1915, première partie, p. 548. (*Documents parlementaires*, nº 1387, 1915.)

son choix une trop grande diversité. Le tableau suivant, qui s'étend aux agents de toutes les carrières du service extérieur, montrera notamment que, pour les agents appartenant à la carrière consulaire en 1914, 65 étaient sans diplôme, 13 étaient diplômés d'Ecoles commerciales, 6 étaient licenciés ès-lettres, 89 licenciés en droit, 13 docteurs en droit, 3 agrégés, 2 sortant de l'Ecole Normale supérieure, 44 sortant de l'Ecole des Langues orientales vivantes, 41 diplômés de l'Ecole des Sciences politiques, 3 titulaires d'un diplôme d'études supérieures d'histoire et géographie.

Sur 279 agents qui, en 1914, composaient le Corps consulaire, 13 donc seulement d'entre eux étaient diplômés d'Ecoles commerciales et s'étaient spécialisés dans l'étude de ces questions. Comment veut-on alors que, dans ces conditions, les consuls aient pu s'appliquer à faciliter et à stimuler l'expansion de notre commerce et de notre industrie et que nos négociants aient trouvé dans tous leurs rapports des sources sûres d'information ? La plupart de nos consuls n'avaient aucune connaissance en matière commerciale et industrielle. Leur culture générale ne supposait pas cette instruction pourtant si pratique, et qu'il eut été utile de donner à nos agents dans nos Ecoles spéciales, et le concours d'entrée dans la carrière n'accordait qu'une importance relative à ces questions. Le domaine des affaires leur était en un mot totalement inconnu et les consuls ne pouvaient donc en fait rendre de ce chef les services qu'on était en droit d'attendre d'eux.

D'ailleurs, pour mener à bien ces enquêtes économiques, pour obtenir des renseignements précis sur le développement de la production et de la consommation dans leur pays de résidence, il aurait fallu que les consuls eussent parfaitement connu la langue du pays dans lequel ils devaient vivre. Il eut fallu même qu'ils en connussent les idiomes, parlant au besoin castillan à Madrid et catalan à Barcelone, de manière à pouvoir s'enquérir des besoins de leur circonscription, se renseigner sur les préférences de la population, se tenir, en un mot, très au courant des habitudes de chaque marché.

Origine des Agents du Service extérieur.

CADRES EN 1914	Agents sans diplôme.	Agents bacheliers	Agents diplômés d'Écoles commerciales.	Agents licenciés ès-lettres.	Agents licenciés en droit.	Agents bis licenciés	Agents docteurs en droit.	Grandes Écoles — École Polytechnique.	Agents agrégés.	Grandes Écoles — École Normale supérieure.	Langues Orientales vivantes.	École des Sciences politiques.	Études supérieures d'histoire et de géographie.
Agents du corps diplomatique.....	8	»	2	9	130	42	14	2	1	»	13	79	3
Agents du corps consulaire.....	65	»	13	6	89	»	13	»	3	2	44	41	3
Drogmans et interprètes.....	2	»	»	»	23	»	2	1	»	»	67	»	»
Agents de la carrière intérieure de l'Administration centrale..	19	»	»	4	18	1	5	»	»	»	3	4	»
Vice-consuls et chanceliers.....	99	10	34	8	90	6	13	»	»	»	45	25	1

D'après M. Louis MARIN, rapport 1915

En fait, malheureusement, un grand nombre de nos agents du service consulaire, sauf toutefois ceux d'Orient et d'Extrême-Orient, presque tous sortis de l'Ecole des Langues orientales vivantes, ne connaissent pas la langue de leur pays de résidence. On peut, à l'appui de cette constatation, citer l'exemple de tel de nos Ministres arrivant en mission, en 1917, dans la capitale d'un des grands pays alliés, qui, pendant qu'on lui présentait successivement les agents de l'ambassade, demandait à ceux qui étaient là depuis quelque temps : « Alors, vous devez déjà savoir la langue ? » et à ceux qui arrivaient : « Alors, vous devez l'apprendre ? » Il obtint des réponses unanimement négatives [1].

Il est inutile cependant d'indiquer le danger, qui existe pour nos consuls, d'avoir recours à des interprètes, à des traducteurs pour le moindre de leurs actes. Obligés qu'ils sont de correspondre directement avec les fonctionnaires locaux, il peut en résulter, outre une perte de temps réelle, un froissement de personnes résultant d'une traduction incorrecte.

On doit reconnaître, par exemple, qu'en l'état actuel des choses, il est pratiquement impossible pour le Ministre, qui veut désigner un agent à un poste, de savoir quelle langue parle cet agent. En effet, la malheureuse habitude du Département, de déplacer les agents à tort et à travers, tous les six mois, a pour effet qu'on ne sait plus où en sont les agents dans la connaissance des langues des pays qu'ils n'ont fait que traverser. Parfois, cependant, l'Administration sait avec précision quelle langue parle un de ces agents, mais elle en tient, hélas ! rarement compte pour opérer son affectation, même si la langue que parle cet agent est une langue orientale. Un exemple typique à ce sujet est celui de M. de Junnemann, que nous cite « l'Annuaire diplomatique et consulaire 1917 ». M. de Junnemann est un des rares agents consulaires dont l'état de service porte à l'Annuaire cette mention : « diplômé

(1) Rapport Louis Marin, *op. cit.*, p. 588.

de *langue arabe* par le Gouvernement de l'Algérie ». Or, voici où le Ministre l'envoie successivement : Belgique et Luxembourg, 8 ans; Colombie, 2 ans; Turquie, 1 an et demi; Suisse, de 1900 à ce jour.

On peut donc dire que cette question de la connaissance des langues ne retient pas l'attention du Ministre qui veut nommer un agent à un poste, et cela, sans doute, parce que le concours actuel ne permet pas aux candidats d'avoir appris à fond, même une seule langue. Et cependant, vis-à-vis de n'importe quelle nation, pour engager avec elle des relations actives de tout genre, l'instrument pratique, le plus communément nécessité, est la langue. Si, en effet, certaines relations intellectuelles peuvent s'établir entre divers pays, au moyen de la traduction, l'usage de la langue est, par contre, absolument capital pour approfondir la connaissance de ces pays, et pour nouer avec eux des relations commerciales suivies et fécondes. Cette incompétence linguistique de nos consuls est donc essentiellement regrettable, et d'autant plus répréhensible, que la tâche de connaître les langues étrangères s'est singulièrement facilitée depuis le siècle dernier. A la suite d'efforts séculaires, en effet, la plupart des nations, aidées par l'imprimerie, la presse, les facilités matérielles et sociales de communication, ont effacé sensiblement dans leur sein les différences dialectales et ethniques importantes; elles ont éliminé les patois, les langues parlées par trop peu d'individus. Plus encore, à la suite des efforts passionnés faits par beaucoup de nations pour leur unification ethnique ou politique, le nombre des civilisations et des langues, malaisément pénétrables l'une à l'autre a singulièrement diminué. Un peuple peut aujourd'hui, près de ceux de ses fils qui s'occupent de l'étranger et qui font profession, comme les consuls, d'être les éclaireurs de la politique économique de leur pays, trouver moyen, facilement, de s'assurer la connaissance parfaite de toutes les nations. Pour cela, l'étude approfondie des langues

étrangères est de toute nécessité, car, sans elles, il ne peut y avoir ni colonisation, ni commerce extérieur possible.

Avant de clore cet examen rapide des divers modes de recrutement des consuls de carrière, nous croyons utile de souligner que le décret du 22 septembre 1913, qui constitue dans son ensemble un véritable statut en faveur de ces agents, n'a pas été appliqué en ce qui concerne le concours depuis la guerre. Pour ménager les droits des jeunes agents mobilisés, on n'a pas voulu ouvrir, en leur absence, un concours qui eût certainement favorisé tous les jeunes gens non mobilisés. Le Département avait donc décidé de n'ouvrir un concours qu'à la fin des hostilités.

Celles-ci, cependant, durant plus longtemps qu'on ne l'avait prévu, le recrutement régulier, depuis quatre années, a beaucoup souffert. Cette situation ne pouvait se prolonger sans dommages. Dans le but de pourvoir au remplacement des agents morts à la guerre, des agents mis à la retraite, hors cadres ou en disponibilité; en vue des postes plus nombreux à créer à la fin de la guerre, en pays ennemis, dans certains grands centres; pour remédier à l'absence de concours depuis trois années, qui a empêché beaucoup de jeunes gens d'entrer dans les cadres, pour préparer enfin la grande activité qu'il faudra déployer à la fin de la guerre, il était urgent de modifier cet état de choses. C'est dans ce but qu'un décret de M. Ribot, du 14 septembre 1917, permet d'attribuer pendant la durée de la guerre, les fonctions de conseiller et de secrétaire d'ambassade, de consul général et de consul, à des personnes n'appartenant pas aux cadres diplomatiques et consulaires. Voici d'ailleurs le texte de ce décret publié à l'*Officiel* du 16 septembre 1917 [1] :

« Par décret en date du 14 septembre 1917 :

« Par dérogation à l'article 6 du décret du 22 septembre 1913, les fonctions de conseiller et de secrétaire d'ambassade,

(1) *Journal Officiel* du 16 septembre 1917.

de consul général et de consul pourront, à titre exceptionnel, être attribuées, pour la durée de la guerre, à des personnes n'appartenant pas aux cadres diplomatiques et consulaires.

« Ces agents seront soumis, dans l'exercice de leurs fonctions, aux mêmes règles que ceux appartenant aux cadres diplomatiques et consulaires. »

Ce décret, qui ne détermine aucune garantie pour l'entrée dans les cadres, et qui pouvait retarder l'avancement des agents de carrière, a été l'objet de nombreuses protestations. Les agents ont, avec raison, invoqué leurs intérêts propres, en même temps que les intérêts du service. Intérêts parfaitement légitimes d'ailleurs, et dont la satisfaction peut contribuer largement à la bonne gestion des affaires. Mais, en se plaçant seulement au point de vue de l'intérêt du pays, on peut dire que cette atteinte portée par ce décret de 1917 au statut des agents du service, et notamment des consuls, aurait dû se légitimer tout au moins par l'imposition précise de conditions très sérieuses, assurant une connaissance et des aptitudes suffisantes à tous ceux qui entreraient directement dans la carrière.

SECTION II. — Recrutement des Agents consulaires

On les appelle encore souvent *consules electi*, parce qu'ils sont, presque toujours, désignés par le consul qui les délègue. On les appelait, au début, vice-consuls, dans les postes les plus importants, et certains pays, comme l'Espagne, les désignent toujours sous ce titre. En France, cependant, on ne leur confère plus ce grade qu'à titre purement honorifique.

Les agents consulaires sont choisis par les consuls de carrière qui sont les chefs des circonscriptions consulaires, parmi les Français, et, à défaut de candidats français en situation de remplir ces fonctions, parmi les étrangers établis dans la ville où il semble nécessaire de placer une agence. L'agrément du Ministre, à ce choix, doit être ensuite obtenu,

ainsi qu'en décide l'ordonnance du 20 août 1833, qui, dans son titre VI, a fixé les principes qu'on trouve à la base de l'institution des agents consulaires.

Toutefois, des agents de carrière peuvent être chargés, non seulement comme gérants, mais même comme « titulaires », d'agences consulaires : « Ainsi, écrit M. Louis Marin [1], M. Querry, consul de 2e classe, est chargé de l'agence consulaire de Santander en 1914 et depuis 1905. En 1917, 5 agences consulaires avaient, en pays non ennemis mais envahis, pour titulaires des agents de carrière; 3 avaient pour titulaires d'anciens agents de carrière ». Dans ce cas, se pose pour les consuls une question de statut. Quels droits et quelles obligations ont-ils? Jouissent-ils des mêmes prérogatives que les agents consulaires proprement dits, pendant le temps de la gérance? « Si l'agent de carrière est désigné à titre temporaire pour gérer une agence consulaire, écrit à ce sujet le Département, et qu'il reste en activité de service, il se trouve dans les mêmes conditions que les agents de carrière. S'il s'agit d'un agent *à la retraite*, ou d'un agent en disponibilité sur sa demande, il est libre d'agir comme un simple particulier [2] ».

Ainsi, un agent de carrière, en disponibilité sur sa demande, est libre d'agir comme un simple particulier. On voit les dangers de cette faculté. Un agent peut, pour des raisons personnelles, par exemple, et en vue d'un profit immédiat, demander sa mise en disponibilité. Rien n'indique dans la réponse du Département qu'il ne puisse pas l'obtenir *avec traitement*. Ainsi, le temps passé en disponibilité pourra compter pour la retraite. La situation créée à l'agent sera, dans certains cas, des plus favorables, si on la compare à celle de ses collègues restés en activité dans des postes peu avantageux. Réintégré dans les cadres, l'agent pourra n'avoir pas été retardé dans son avancement. Il est donc regrettable que

(1) Cité par Louis MARIN, Rapport sur le règlement définitif du Budget de l'exercice 1912, déposé le 28 octobre 1915, p. 559.

(2) *Idem*.

des agents soient ainsi tentés de sortir temporairement des cadres, uniquement pour des raisons d'intérêt personnel, grâce à la complaisance des règlements.

Le recrutement des agents consulaires ne présente donc pas de garanties suffisantes, et ceci est d'autant plus regrettable, que certaines agences ont une réelle importance. Elles sont, en effet, installées là où il y avait, voilà quelques années, et notamment avant le décret du 22 septembre 1913 sur les traitements, des Consulats et des Vice-Consulats. D'où la nécessité où l'on se trouve de les pourvoir de titulaires capables et sûrs, en attendant que des postes consulaires soient rétablis.

CHAPITRE II

UTILISATION DU PERSONNEL CONSULAIRE

Le personnel mis à la disposition du Ministre, pour servir les intérêts extérieurs de la France, avant d'être politiquement gouverné, doit être placé là où il peut rendre le plus de services. Affecté à un poste, ou à certaines fonctions, il doit y être guidé et *surveillé*; son travail et sa valeur doivent être l'objet de justes sanctions.

D'où l'étude de l'utilisation *individuelle* du personnel, par le Ministre des Affaires étrangères, au cours d'un exercice, comporte l'appréciation de la façon dont le Ministre ou ses services a procédé : 1° à l'affectation du personnel; 2° à sa surveillance; 3° aux sanctions nécessaires.

SECTION I. — Affectation du personnel

Si, dans tous les organes de l'Etat, le choix des personnes, l'appropriation à leurs fonctions, les garanties qu'elles offrent, sont des éléments de premier ordre pour assurer l'heureuse solution des affaires et le bon fonctionnement des services, le choix judicieux des agents du service consulaire est une chose capitale.

D'abord, l'agent tire souvent de son autorité personnelle, généralement due aux garanties d'un passé connu, une part essentielle de son action; puis, l'agent des services extérieurs est, dans bien des postes, seul ou à peu près seul, sans que son infériorité puisse être compensée, comme dans d'autres administrations, par la bonne moyenne des agents; en outre, il joue souvent le rôle de chef; les intérêts qu'il représente

sont considérables; sa personnalité doit être d'autant plus marquée, qu'à toutes les causes qui dépriment un administrateur responsable, s'ajoutent des conditions de vie particulières, celle, par exemple, de devoir résister à l'action de l'étranger. Enfin, les services consulaires sont de ceux où les conceptions du Ministre ne se réalisent pas, sans le choix de personnes appropriées. Aussi, une sorte d'omnipotence est-elle laissée au Ministre dans son choix. Mais, puisque c'est à lui que sont confiées l'organisation et la haute direction de tout le personnel, on ne saurait trop insister sur l'importance et la délicatesse du rôle qui lui incombe, puisqu'il doit tenir compte, dans le choix qu'il fait du caractère des agents, de leur valeur et de leur compétence. Cette sélection avisée est impossible sans une solide organisation, condition indispensable à toute administration, pour obtenir, même avec d'excellents agents, un rendement normal. Or, précisément, ce qu'il faut critiquer, c'est la désorganisation qui règne depuis un certain nombre d'années au Ministère des Affaires étrangères. Le Ministre manie ses agents un peu comme des pièces d'échiquier, sans se soucier que ce sont des hommes avec leur tempérament, leur caractère, leur valeur bien différents. Système déplorable. Ainsi, l'importance des mouvements est-elle d'une extrême variété. Tels Ministres font des quantités de mutations, de nominations, et bouleversent complètement les services. Tels autres essaient, au contraire, de les laisser dormir. Le bon sens est naturellement entre les deux méthodes. En fait, les nominations des agents du service consulaire paraissent généralement en assez grand nombre, et sont préparées en plus grand nombre encore. Ce sont « les mouvements » qui, dit-on, présentent de grandes facilités pour trouver l'homme apte à un poste, pour prévoir en même temps son remplacement à ce poste et pour permettre, par l'avancement d'un agent, de provoquer l'avancement d'un certain nombre d'autres. Les avantages de ce système dit des « mouvements » sont incontestables; il présente néanmoins

des inconvénients; celui, notamment, de permettre les calculs à longue échéance des chefs de cabinet, qui préparent des nominations pendant de longs mois, non pas en vue d'organiser des services, mais dans le dessein de caser un protégé à un poste choisi, après avoir dégagé ce poste par une série de ces « mouvements ».

Il est vrai que le système des nominations isolées peut aussi avoir parfois de graves inconvénients. Elles placent tout à coup un candidat peu méritant et inattendu à un poste, sans qu'il soit possible de parer à cette nomination.

La nomination isolée, cependant, permet mieux le contrôle que « le mouvement », lequel n'est guère bien étudié que par les initiés, certains d'y trouver toujours quelques avantages. En fait, du reste, le seul contrôle étroitement exercé ne l'est que par les intéressés ou leurs familles. Ceux-ci, vu leur situation, restent impuissants à rectifier les erreurs ou les abus que, seuls, peuvent redresser le Parlement ou la presse, auxquels ils ont l'idée de recourir. Ce procédé n'est pas sans inconvénients. Quant aux représentants attitrés du commerce et de l'industrie, les grandes associations qui ont besoin d'appui à l'étranger, de renseignements commerciaux, s'ils intriguent parfois pour faire nommer les agents, ils ne se préoccupent jamais des « mouvements », et leurs publications n'en parlent jamais. Or, si un seul « mouvement » peut, à la rigueur, être fort mal conçu sans que le sort du pays en dépende, il faut bien se pénétrer, qu'à la longue, une suite de pratiques vicieuses, employées dans des mouvements successifs, a vite fait de détruire complètement la meilleure des administrations.

Nous ne saurions trop souligner les inconvénients que présente la fréquence excessive de ces « mouvements ». S'il est nécessaire, chaque année, de déplacer un certain nombre de consuls, afin de garnir les postes vacants par suite de la disparition ou du changement de leurs titulaires, point n'est besoin de multiplier ces déplacements en bloc des consuls, vice-

consuls et interprètes, comme on a coutume de le faire en France, où un consul reste actuellement *tout au plus quatre ou cinq années* dans une même ville, voire dans un même poste. Nous pourrions prendre tous les pays, comparer les déplacements de leurs agents et ceux des nôtres, pour démontrer que, à temps égal, c'est toujours chez nous que se produit le plus grand nombre de mutations.

Un premier exemple frappant est celui de nos agents en Allemagne et des agents allemands en France et dans nos colonies, pendant les six années qui ont précédé la guerre. Tandis que tous nos consuls, qui occupaient des postes en Allemagne en 1908, ont été déplacés et envoyés en Australie, en Italie, aux Indes orientales, au Siam, en Amérique; au contraire, sur dix-sept consuls allemands, en France ou dans nos colonies, cinq seulement ont reçu de nouvelles affectations, mouvement inévitable, mais raisonnable, et qui ne devait pas désorganiser, de fond en comble, les services consulaires allemands en France. M. Louis Marin, dans son rapport de 1915, publie le tableau suivant :

Consuls allemands en France et aux Colonies.

	1908	1914
Consul général de Bavière.....	De Jeklin.	Le même.
— de Bordeaux..... ..	Mayer.	—
— du Havre....	De Hœften.	Reimer.
— de Marseille.....	Hellivig.	Le même.
— de Mazamet..... .	Frantze.	—
— de Rochefort	Tielz.	—
— de Nice.....	Franoux.	—
— d'Alger.....	Bœreke.	—
— du Congo Français.....	Dorbritz.	—
— du Gabon..... . ..	Gebauer.	—
— de Papeete (Tahïti).....	Hpopenstedt.	—
— de Saïgon..... .. .	Kallen.	Reinsdorf.
Commissaire Impérial de Guinée.	Kœhler-Kocn.	Le même.
Consul de Lagos.....	G'loye.	—
— de Tamatave.	Œhterking.	Hate Haasse.
— de Tunis.....	De Bary.	Hardenberg.
— de Monrovia.....	Baron Grôte.	Freytag.

Consuls français en Allemagne.

	1908	1914
Consulat de Berlin	Bœufvé (J.).	Grégoire.
— de Brême	Bœufvé (E.).	Robin.
Dantzig « Consulat en 1908. » Vice-Consulat en 1914	Bertrand.	Michel.
Consulat de Dusseldorf	Chayet.	Neton.
Consulat-Général de Francfort	Steenackers.	Roussin.
— de Hambourg.	Lefaivre (J.).	Claudel.
— de Leipzig	Bousquet.	Bertrand.
Manheim « Consulat en 1908 ». Vice-Consulat en 1914	Pradère Niquet.	Déjardin.
Consulat de Stuttgart	Ferrand.	Armez.

Mais ce n'est pas tout, et tout récemment encore, c'est-à-dire en pleine guerre, à une époque par conséquent où la nécessité de consuls d'expérience et d'autorité se faisait particulièrement sentir, des agents ont été déplacés, après n'avoir exercé leurs emplois que pendant un temps relativement court. « Le Département, écrit M. Louis Marin, nous ayant communiqué, en octobre 1915 et en juillet 1917, une liste de nos Consulats généraux et Consulats, au total 84, nous avons voulu savoir quels étaient ceux de ces postes, non situés en pays ennemis ou envahis, qui, *d'octobre 1915 à juillet 1917*, c'est-à-dire en moins de deux années de guerre, étaient dirigés par les mêmes agents. Nous avons dû constater que, *seuls, 38 postes sur 84 n'avaient pas changé de main*. Tous les autres, soit 31 Consulats, un étant aussi vacant en juillet 1917, ont été confiés à de nouveaux agents, la plupart venus de pays très différents de ceux où on les a envoyés. Quelle désorganisation représentent de tels chassés-croisés ! [1] »

Ces simples faits suffisent à démontrer que le séjour de nos consuls dans les postes est de trop courte durée. Y séjournant parfois quelques mois seulement, quels services peuvent-ils

(1) Louis MARIN, Rapport sur le règlement définitif de l'exercice 1912, Ministère des Affaires étrangères, première partie, p. 396. (*Documents parlementaires*, n° 1387, 1915.)

y rendre, quels renseignements peuvent-ils envoyer à la métropole, quelles indications peuvent-ils donner sur les personnes de leur circonscription ? Ayant parfois à peine le temps de s'installer matériellement, de se mettre au courant des affaires, ils ne peuvent acquérir que des relations superficielles, les relations utiles ne s'obtenant qu'avec le temps. Quoi d'étonnant, en outre, qu'un agent ne s'attache pas à un poste, quand il sait avoir peu de chances d'y rester ! Connaissant les habitudes de l'Administration centrale, les consuls finissent par considérer les postes qu'ils occupent comme des *échelons*, pour parvenir à un autre poste plus important, qu'ils cherchent à obtenir aussitôt.

On trouve donc presque toujours aux postes des agents nouvellement arrivés qui ne sont pas au courant, et qui sont d'autant plus dépaysés qu'ils viennent souvent de postes lointains, et surtout tout à fait dissemblables de ceux qu'ils ont à gérer.

En Allemagne, par exemple, le consul général français de Francfort, qui s'y trouvait depuis 1913, venait de Calcutta, et avait occupé précédemment les postes de « Rome, Tunis, Administration centrale ». Le consul de Stuttgart, arrivé en Allemagne en février 1913, « en pleine crise, par conséquent », n'avait jamais séjourné en Allemagne, et avait occupé précédemment les postes de « Tripoli, Vigo, Djeddah, Administration centrale [1] ».

Cette valse des agents dans l'espace ne leur a pas permis d'acquérir une connaissance réelle des gens et des choses. Il est arrivé, heureusement, que la valeur personnelle des consuls, leur intelligence et leur esprit d'initiative, joints à une réelle facilité d'adaptation, ont suppléé à ce manque d'expérience. Mais ces cas sont exceptionnels et ne sauraient excuser en rien les habitudes déplorables du Département. Elles ont été, en l'occurrence, d'autant plus néfastes, que les

(1) Cité par Louis MARIN, Rapport, 1915.

postes visés plus haut sont tous très importants, et que ces agents sont arrivés tous à leur nouvelle destination au moment d'une tension extrême entre la France et l'Allemagne.

SECTION II. — Surveillance du personnel

Les agents une fois mis à leur place, le ministre doit se préoccuper de leur activité. Il ne suffit pas, en effet, qu'un agent soit judicieusement affecté; il faut encore qu'il s'occupe activement des affaires courantes et pour cela qu'il soit présent à son poste, qu'il ne s'absente que pour des raisons de service et de santé. Or, la plupart des Français qui voyagent à l'étranger ont presque tous constaté combien il est difficile, sinon impossible, de rencontrer nos représentants et de leur demander des renseignements. C'est ce qui a fait écrire récemment à un officier de marine que dans bien des endroits où il passait il trouvait « tout et tous, excepté le consul de France », comme si la presque totalité du Corps consulaire n'avait qu'une chose en vue : « trouver le moyen de changer de mouillage au plus tôt et filer pour un meilleur [1] ». Les journaux ont raconté aussi le voyage de M. Denys Cochin en Grèce [2]. Notre Ministre d'Etat, arrivant à Messine, visita la ville et les environs dans l'automobile du consul de Grèce, en l'absence du représentant consulaire français. Nous n'avons, il est vrai, qu'un agent consulaire à Messine, mais notre consul de Palerme n'eût-il pas dû être présent et venir au-devant d'un ministre d'Etat, chargé, qui plus est, d'une mission à Rome ? Et n'y a-t-il pas lieu de penser qu'un fonctionnaire, qui ne se dérange pas pour la venue d'un ministre, ne se dérangera pas davantage pour ses nationaux, dont les intérêts resteront alors en souffrance ? Comment, cependant, un agent pourra-t-il suivre les faits qui se pro-

(1) Louis Marin, Rapport sur le règlement définitif du Budget de l'exercice 1912, déposé le 28 octobre 1915. Première partie, p. 510.

(2) *Le Temps*, numéro du 26 août 1916.

duisent dans la vie commerciale, industrielle et agricole de son pays de résidence ? Comment pourra-t-il secourir et conseiller les commerçants et marins français, régler les incidents touchant aux intérêts privés de nos nationaux, assurer en un mot leurs attributions administratives ou commerciales s'il n'est pas présent à son poste ? Il ne faut pas oublier, en effet, que le titulaire d'un poste consulaire est très souvent le seul ayant quelque autorité dans sa ville de résidence et que, s'il s'absente, son remplaçant, chancelier, attaché ou commis de chancellerie ne peut tenir toutes les fonctions, ni prendre toutes les initiatives d'un titulaire responsable.

Il y a donc lieu de regretter qu'aucun texte précis ne vise, à proprement parler, la présence d'un agent à son poste, pas plus que les conditions de prise ou de remise des services. Seules sont réglementées vaguement les causes d'absence afin de permettre de fixer les traitements en cas d'absence régulière ou de mutation.

L'article 45 du décret du 22 septembre 1913 a toutefois spécifié les conditions dans lesquelles doit se faire l'intérim d'un poste consulaire si l'intérimaire n'est pas désigné par le Ministre. Mais ce sont là des dispositions dont le particularisme indique bien que le contrôle de la hiérarchie ne s'exerce pas d'une façon continue.

Le rôle du Ministre des Affaires d'un grand pays comme le nôtre est cependant d'assurer l'action de la France dans le monde entier. Il doit pour cela suivre la situation extérieure et savoir ce qui se passe dans tous ses services, qu'il est de son devoir de ne pas laisser péricliter.

SECTION III. — Les Sanctions et leur insuffisance

S'il n'y a pas de bonne organisation administrative sans discipline, il n'y a pas de discipline sans sanctions. Aucune société humaine ne peut s'en passer. La Société des Nations

elle-même, quoi qu'en pensent certains esprits à l'heure actuelle, serait vouée à la barbarie si les nations coupables étaient seulement tenues à réparation de leurs crimes et n'encouraient pas « les clauses pénales nécessaires ».

Aux Affaires étrangères cette discipline est d'autant plus utile que nos agents à l'étranger, pour la plupart chefs de postes, sont trop souvent livrés à eux-mêmes et que leurs actes peuvent avoir des conséquences d'une gravité exceptionnelle. Pour stimuler leur zèle, il faut des récompenses; pour prévenir leur nonchalance et redresser au besoin leurs omissions, il faut des sanctions.

Récompenses et sanctions doivent être réglementées et inspirées non par la camaraderie et la rancune, mais par l'examen périodique des preuves d'activité et de travail des agents. Or, aux Affaires étrangères, il y a sans doute des sanctions, mais celles-ci n'ont pas été réglementées par des textes clairs. Il en résulte qu'à côté de quelques sanctions officielles, mal définies, il s'en trouve un grand nombre dont l'arbitraire et le danger apparaissent dans la multiplicité des textes obscurs et contradictoires, tour à tour abrogés ou remis en vigueur, suivant les besoins du moment.

Aussi n'est-il pas surprenant que l'avancement de grade et de classe, l'attribution d'un poste agréable ne soit pas toujours dicté par le souci de récompenser les seuls consuls méritants.

Il est explicable également que les seules mesures disciplinaires prévues par les règlements et qui sont le retrait d'emploi et la révocation n'aient pas toujours été justement appliquées.

A défaut de sanctions bien déterminées, on a recours contre les consuls et autres fonctionnaires à des procédés officieux et occultes qu'on ne peut s'empêcher de condamner.

§ 1er. — *L'Avancement.*

L'avancement du personnel consulaire était réglementé jusqu'en 1912 par les articles 2, 3 et 4 du décret du 25 mars 1904, modifié par les décrets des 1er juillet 1906 et 17 janvier 1907.

L'avancement avait lieu au choix. Les élèves consuls ne pouvaient être nommés consuls suppléants qu'après deux années de grade. Le grade de consul suppléant ne pouvait être conféré qu'aux élèves consuls issus du concours et au fur et à mesure des vacances, sauf en ce qui concerne les attachés autorisés alors en fonctions et dont la situation se trouvait réglée par le décret du 16 janvier 1907.

Ces attachés autorisés, aux termes de ce dernier décret, pouvaient être nommés consuls suppléants après cinq ans de collaboration dans un poste ou six ans s'ils étaient réformés ou classés dans les services auxiliaires et à la condition de subir l'examen prévu par ledit décret.

Les consuls de 1re et de 2e classe, les consuls suppléants ne pouvaient être promus au grade ou à la classe supérieure qu'après avoir accompli trois années de service dans le grade ou la classe immédiatement inférieure.

Les consuls généraux pouvaient être promus au grade de ministre plénipotentiaire après avoir accompli trois années de service dans leur grade.

De plus, les vice-consuls et interprètes ne pouvaient être promus consuls de 2e classe qu'après dix années de service dans le grade de vice-consul ou d'interprète, dont trois au moins en 1re classe.

Le décret du 22 septembre 1913 a modifié, sur certains points, la précédente réglementation et stipulé que l'avancement serait conféré désormais exclusivement au choix. De plus, ce nouveau décret établit un parallèle complet entre les deux carrières diplomatique et consulaire. Au bout du même

nombre d'années, les agents de l'un ou de l'autre cadre peuvent théoriquement accéder au grade de ministre plénipotentiaire et c'est là une sérieuse réforme, depuis longtemps réclamée par la majorité des agents.

Mais cet avancement exclusif au choix est un moyen redoutable entre les mains du Ministre, qui peut se laisser involontairement amener à prononcer des avancements injustifiés. A l'exemple des autres Ministres, en effet, le Ministre des Affaires étrangères a la faculté de récompenser par des grades les agents de son cabinet. Or, n'est-il pas à craindre que l'avancement dans les différents postes des services extérieurs ne soit parfois trop rapide si l'agent a fait au préalable un séjour prolongé à l'Administration centrale ?

En outre, les décrets de 1913 ont établi un parallèle complet entre les carrières diplomatique et consulaire, mais ici encore les faits contredisent les textes et à tel point que, en réalité, ce parallélisme n'est qu'une trompeuse apparence. En fait, le personnel des Affaires étrangères se compose d'une *aristocratie*, formée par le Corps diplomatique et les bureaux, et d'une petite bourgeoisie, le Corps consulaire, l'une et l'autre sortie, en majorité, du même concours. La première prélève la presque totalité de l'avancement et des faveurs, en faisant toute la carrière, ou peu s'en faut, en Europe. La seconde, qui représente le maximum d'instruction pratique, de travail et de risques, doit se contenter de ce qui reste. En voici la preuve :

Les deux carrières se confondent — théoriquement — au grade de ministre plénipotentiaire, auquel peuvent être promus les conseillers d'ambassade et les consuls généraux. Les concurrents du côté consulaire, ayant toujours été en nombre *double*, à peu près, des concurrents du côté diplomatique, l'équité voudrait que le cadre des ministres plénipotentiaires comprît, au moins, autant d'anciens consuls que d'anciens secrétaires. Ouvrons l'annuaire de 1914 : sur 28 ministres de 2e classe 19 proviennent de la branche diplomatique, 1 est un

ancien professeur de lycée, 2 appartiennent aux bureaux et six ont été pris dans le corps consulaire. Ces derniers ont eu leur promotion vers l'âge de 52 ans en moyenne et les autres vers l'âge de 47 ans. Sur 21 ministres de 1re classe on ne trouve qu'un *seul ancien consul* (encore a-t-il passé des Consulats dans la diplomatie depuis vingt ans). Le Corps diplomatique a pris quatorze places et les bureaux deux. Les autres sont occupées par d'anciens députés et d'anciens préfets. Cette iniquité a été poussée si loin que des postes consulaires très intéressants et recherchés comme Beyrouth, Budapest, Montréal ont été enlevés aux consuls et donnés à des secrétaires qui n'ont même pas eu à changer de cadres pour s'y installer.

L'annuaire porte : M. X..., secrétaire d'ambassade, chargé de tel Consulat général (1).

Ce serait mal connaître les hommes que d'espérer du Corps consulaire français une collaboration intime, amicale et dévouée avec nos missions politiques tant que seront maintenues d'aussi choquantes inégalités.

Si donc aujourd'hui on réclame de partout une réorganisation de nos Consulats et si, à l'appui de ces réclamations, on apporte tant d'arguments divers, on peut vraiment dire que ceux-ci sont superflus et que l'évocation d'inégalités aussi choquantes suffirait amplement à les légitimer.

§ 2. — *Les Sorties des Cadres.*

Les agents diplomatiques et consulaires peuvent sortir des cadres, soit temporairement, soit définitivement. Les agents placés « hors cadres » ne comptent plus temporairement dans les cadres, mais l'emploi de cette mesure n'est souvent qu'un moyen habile de tourner les règlements. A côté de cette question des agents « hors cadres » se pose la question des agents détachés, qui continuent, eux, à compter dans les

(1) D'après l'*Annuaire diplomatique et consulaire* de 1914.

cadres. La situation de ces derniers est, à l'heure actuelle, mal définie, ce qui est d'autant plus regrettable que le nombre des agents détachés dans d'autres services a considérablement augmenté depuis la guerre. C'est ainsi, par exemple, qu'en juillet 1917 [1] on comptait cinquante-neuf agents de la carrière consulaire, titulaires de postes ou d'emplois dans les pays alliés ou neutres, détachés dans d'autres fonctions. L'absence à ce sujet de règlements précis donne lieu à des confusions perpétuelles et constitue la lacune la plus grave de l'article 2 du décret en date du 15 mars 1904.

Quant à la sortie définitive des cadres consulaires, elle a lieu : 1° par l'admission du délai de disponibilité; 2° par l'admission à la retraite; 3° par la démission; 4° par la révocation; 5° par le décès.

La mise à la disposition et la mise en disponibilité, pourrait-on objecter, ne sont que des sorties temporaires et non définitives des cadres. C'est vrai. Mais la caractéristique de la disponibilité et l'un de ses pires dangers est la sortie définitive des cadres à l'expiration du délai, sortie de droit et sans avertissement préalable. On se rend compte facilement de tout l'arbitraire dont peuvent être ainsi victimes certains agents qui sont par ce moyen mis prématurément à la retraite et contre leur gré.

Il y a lieu de remarquer, en outre, que par aucun texte les mises à la disposition et à la disponibilité n'ont été réglementées et que dans le prononcé de ces mesures il y a absence d'uniformité, leur application pouvant avoir lieu par décret ou par arrêté, suivant le mode de nomination des agents. A toutes mesures prises, en un mot, pour fixer ces états, qu'il s'agisse de déterminer les motifs pouvant entraîner la mise à la disposition ou disponibilité, de limiter la durée de cette situation et d'arrêter les traitements des agents qui y sont placés, il n'est pas excessif d'appliquer le mot : arbitraire.

(1) Louis MARIN, Rapport sur le règlement définitif du Budget de l'exercice 1912, déposé le 28 octobre 1915. (*Documents parlementaires*, n° 1387.)

Mais ces deux termes sont-ils synonymes et les deux situations qui y correspondent sont-elles identiques et produisent-elles, par exemple, les mêmes effets ? Non, pas absolument. C'est ainsi, par exemple, que la mise à la disposition réserve les droits des agents à l'ancienneté et à la retraite, tandis que la mise en disponibilité ne réserve que ceux relatifs à la retraite. Cette question des « mises à la retraite » a également soulevé, à maintes reprises, aux Affaires étrangères, comme dans toutes les Administrations, de nombreuses et importantes critiques. Elle est tellement confuse, en effet, qu'il est impossible à un agent de connaître ses droits au milieu des textes les plus compliqués. Si les mises à la retraite aux Affaires étrangères se font sans règle et sans commune mesure, elles y sont, en outre, décidées beaucoup plus hâtivement qu'ailleurs. Pourtant, afin de combler les vides creusés par la guerre et de ramener les cadres à leur effectif normal, on aurait pu garder en activité certains agents valeureux, pleins de vigueur. On aurait pu utiliser aussi plus d'agents des cadres de la disposition ou de la disponibilité.

Cette incurie de l'Administration centrale a été d'autant plus nuisible à nos intérêts économiques à l'étranger que nos ennemis disposaient de tout le personnel nécessaire pour soutenir efficacement la lutte sur le terrain commercial.

SECTION IV. — Les Traitements des Consuls

Nous venons de voir comment les agents de notre service consulaire sont formés, affectés, surveillés, de quelles garanties on s'entoure, en un mot, pour assurer le recrutement du personnel et le fonctionnement normal de cette administration. Mais il ne suffit pas d'avoir des agents capables et avisés, il faut encore leur fournir les moyens de mettre en valeur leurs aptitudes en leur allouant la rémunération qu'exige leur position de représentants de la France et les frais qu'elle nécessite. Sans doute, à première vue, les traitements semblent

élevés. Les consuls généraux touchent de 20 à 55.000 francs, les consuls de 12.000 à 40.000, les vice-consuls de 4.000 à 16.000 [1].

Outre ce traitement de grade, tous ces agents perçoivent des frais d'établissement qui sont en général du quart de leur traitement principal et des frais de représentation qui ont aussi un caractère forfaitaire [2]. Système dangereux puisqu'il ne met pas l'agent dans la nécessité d'établir, pour éviter toute confusion, une comptabilité de ses dépenses personnelles et qu'il n'y a donc, entre les sommes affectées à celles-ci et les sommes destinées à faire face aux frais de représentation, aucune départition possible.

La modicité de ces allocations supplémentaires est, il est vrai, au moins égale à celle des traitements principaux. Ainsi la somme affectée à cet usage, pour les résidences diplomatiques et consulaires situées en pays ennemis, était évaluée, avant la guerre, à une somme totale de 339.000 francs, se répartissant comme suit :

Berlin	96.000 fr.
Constantinople	116.000 fr.
Vienne	96.000 fr.
Munich	14.000 fr.
Sophia	12.000 fr.
Luxembourg	5.000 fr.
	339.000 fr. [3]

Il est donc permis d'affirmer que la situation faite à nos consuls est très insuffisante. Cette insuffisance apparaît encore mieux quand on compare les crédits dont ils disposent aux moyens pécuniaires mis à la disposition des consuls des pays

(1) Chiffres cités par M. André Delombre, *Revue politique et parlementaire*, t. XLVII, numéro de mars 1906, p. 475.

(2) A. Duhil, Le Budget des Affaires étrangères de 1896, Rapport de M. Raiberti. (*Revue politique et parlementaire* du 5 décembre 1895, page 497.)

(3) Budget de 1918, Rapport de M. Raiberti sur le Budget du Ministère des Affaires étrangères, p. 137.

concurrents. Dans un grand nombre de postes, en effet, les consuls anglais et allemands touchent un traitement presque double de celui qui est si parcimonieusement alloué par la France à ses consuls.

A Bagdad, par exemple, le consul français touche en tout 16.000 francs alors que l'agent anglais reçoit près de 31.000 francs [1] et l'allemand d'abord une somme fixe variant de 22.000 à 25.000 francs, augmentée d'un supplément local, fixé d'avance pour chaque poste consulaire et qui, ici, est de 17.200 francs. C'est donc en tout une somme variant de 39.200 à 42.000 francs [2].

De 16.000 à 42.000 francs la différence est grande, et si l'on pense que les moyens d'action du consul sont proportionnés aux sommes dont il peut disposer on se représente facilement quelle écrasante supériorité avaient, sur les nôtres, les consuls des pays rivaux.

On objectera, sans doute, qu'il eût dû en être autrement puisque le quatrième décret du 22 septembre 1913 avait amélioré les traitements des agents du service extérieur, en introduisant pour les établir un nouveau mode de calcul comprenant un traitement de poste, un traitement de grade et une indemnité de cherté de vie.

L'objection est loin d'être spécieuse et ce nouveau principe, d'une inspiration excellente, eût dû certainement avoir pour conséquence une augmentation sensible des traitements consulaires. Mais, malheureusement, l'application en a été mauvaise. Les crédits votés dans ce but ont été répartis d'une manière injuste et leur insuffisance est apparue notoire. Pour y faire face, on a dû alors confondre avec les frais de représentation, qui existaient déjà avant la réforme, les indemnités de cherté de vie et opérer même sur ces indemnités une retenue déterminée quand les consuls étaient logés gratuitement par

(1) Chiffre cité par H. LEMERY, *Exposé des motifs de sa proposition de loi sur la Réforme des Consulats*, p. 18.

(2) Cité par Louis MARIN, Rapport sur le Budget de 1914, p. 195.

l'Etat qu'ils représentaient. Ces retenues étaient, en fait, assez importantes. Le total annuel des sommes ainsi récupérées était évalué à 85.000 francs environ et ce résultat permettait de limiter l'augmentation de crédits prévue pour cherté de vie à une somme parfois très minime qui, au budget de 1914, n'était même que de 40.000 francs [1].

Il faut ajouter aussi que le règlement nouveau a subi des exceptions fâcheuses et que des agents d'une utilité essentielle, comme les « attachés commerciaux » par exemple, n'ont pas subi la loi commune. Il eût été cependant juste et prudent que la fixation de leur traitement actuel fût aussi élargie et qu'en plus d'un traitement de grade et d'un traitement de poste une indemnité, calculée sur la zone de déplacement, les frais spéciaux et la cherté moyenne de la vie du lieu où chacun des attachés a sa mission spéciale leur fût également attribuée. Quand on considère, par exemple, l'effort accompli à Londres par M. Périer, notre attaché commercial, et qu'on songe que, dans l'intervalle d'une seule année, la correspondance passée par notre attaché est montée de 900 à 5.000 lettres et que le nombre de visites qu'il reçoit dépasse annuellement 2.000, on ne peut que regretter le peu de crédits accordés à une initiative aussi intelligente.

Péniblement, le budget de 1914 a prévu un crédit de 2.000 francs destiné à porter au chiffre de 12.000 francs l'indemnité de ce bon représentant de la France, ce qui porte la somme totale dont il dispose à 20.000 francs, sauf retenues, alors que le traitement de l'attaché commercial anglais à Paris est de 38.000 en principal, sans compter les indemnités diverses [2].

Cette somme de 20.000 francs peut, du reste, être considérée comme le traitement moyen de chaque attaché commercial français, puisque ce Corps compte seulement *six membres* et

(1) Louis MARIN, Rapport sur le Budget général de 1914, t. II.
(2) Louis MARIN, Rapport sur le Budget général de 1914, p. 98, t. II.

que ceux-ci ont à se répartir entre eux une somme globale de 120.000 francs [1].

On peut donc affirmer que, même réformés, les traitements de nos consuls étaient déjà avant la guerre d'une insuffisance notoire et que le quatrième décret du 22 septembre 1913 n'a pas atteint son but. Il l'a atteint d'autant moins que, pour réaliser ce qu'il considérait comme une augmentation des traitements, il a dû supprimer un certain nombre de postes dont plusieurs étaient utiles, risquant ainsi de porter un coup funeste au prestige et à l'influence de la France. Expédient des coupes sombres, a-t-on dit souvent, et regrettable, sans doute, mais qui ne fut employé, il faut le reconnaître, qu'en dernier ressort, après que d'autres procédés eurent été vainement essayés. En 1912, en effet, M. Poincaré, alors Ministre des Affaires étrangères, avait déjà demandé un crédit pour l'amélioration des traitements des postes extérieurs qui, au budget de « 1913, chapitre 8 », fut fixé à 580.000 francs. Sur cette somme 69 agents du Corps diplomatique absorbèrent 313.750 francs et il ne restait plus que *266.250 francs* à répartir entre les 490 agents du cadre consulaire, somme bien minime pour opérer une réelle amélioration du traitement de ce personnel [2].

Cet effort de 1913, qui ne pouvait déjà suffire à l'état de paix, fut aussi loin de correspondre aux dures nécessités de la guerre, dont la longueur, occasionnant une perte du change et une augmentation sensible du prix de la vie, rendit bien vite sans effets l'amélioration précédente des traitements. D'insuffisante cette amélioration devint même *illusoire* et l'on vit certains de nos consuls, assurant l'intérim de plusieurs postes vacants et accablés d'un travail considérable, placés dans un état d'infériorité matérielle si grande que, le 12 octobre 1917, le Ministre des Affaires étrangères faisait, à la tribune de la Chambre, cet aveu attristant : « A l'heure présente, je

(1) RAIBERTI, Rapport sur le Budget général de 1918, p. 131.
(2) Louis MARIN, Rapport sur le Budget de 1914, t. 1, p. 155.

dois le dire, les traitements sont tellement insuffisants que c'est la misère et l'impossibilité de vivre pour un grand nombre de nos agents. Je reçois des lettres, des rapports que je dépouille avec tristesse. Tandis que l'Angleterre accorde à ses secrétaires d'ambassade 4.000 francs, 8.000 francs, 10.000 francs de supplément pour vivre, car le change et la vie chère amènent une réduction de 50 % dans certains postes, chez nous on a accordé des indemnités, mais seulement pour les traitements inférieurs à 10.000 francs et encore sont-elles calculées dans une proportion tellement faible qu'elles sont insignifiantes [1].

La misère et l'impossibilité de vivre ! Voilà à quelles extrémités pénibles en sont réduits ceux qui, à l'étranger, représentent la France en guerre et qui, dans la lutte acharnée qui suivra pour la conquête des marchés extérieurs, auront la périlleuse mission d'en soutenir la puissance dans le monde et de la développer par l'extension de nos relations et de nos échanges. Perspectives cruelles que des réformes sérieuses devront bientôt dissiper. Il y va de l'avenir de la France qui, victorieuse de la guerre, ne voudra pas être la vaincue de la paix et du sort si intéressant d'agents qui aiment profondément leur pays et qui, pour le servir, demandent qu'on leur en fournisse les moyens.

(1) RAIBERTI. Rapport de 1918 sur le Budget des Affaires étrangères, p. 5

CHAPITRE III

LES POSTES CONSULAIRES

La plupart de nos consuls sont donc, nous venons de le prouver, fort mal payés, n'ont pas de frais de représentation suffisants, et, dans certains Etats, comme l'Amérique, par exemple, ont l'air de parents pauvres, à côté des agents allemands. En outre, ils ne sont pas assez nombreux et n'ont pas partout, comme nos rivaux, des correspondants et des indicateurs. Nos postes consulaires sont en nombre trop infime, leur siège parfois très mal installé, alors que les Allemands en fondent toujours de nouveaux, avec un grand luxe d'installation, partout où ces créations peuvent se justifier par des considérations économiques. En France, au contraire, un certain nombre de postes ont été supprimés au cours de ces dernières années. Quelques-uns d'entre eux, pouvant paraître justement inutiles, on en avait parfois demandé la suppression, qui ne put être que très limitée, les postes inféconds étant en somme peu nombreux. En 1913, le décret du 22 septembre accentua cette réduction des postes, dans le but de réunir les crédits nécessaires à l'augmentation du traitement des consuls. Or, le nombre des postes supprimés alors a-t-il été important ? Peut-on regretter la disparition de certains d'entre eux ? En d'autres termes, la révision opérée en 1913 était-elle bien opportune, et a-t-elle été réalisée avec un véritable esprit pratique ? Questions délicates, dont la solution est pour l'avenir commercial de la France d'une importance première, et auxquelles un examen attentif des faits nous permettra, sans doute, de répondre pour le mieux.

En se reportant aux tableaux de l'Annuaire diplomatique

et consulaire « 1913 », et en les confrontant avec le tableau B du 4e décret du 22 septembre, on voit quels sont les postes supprimés, et on obtient la comparaison suivante [1] :

	Avant la réforme.	Après la réforme.
Consulats généraux	37	26 — 11
Consulats.....	91	71 — 20
Vice-consulats	84	85 + 1
	212	182 — 30

Si maintenant on compare le nombre des consuls à une date déterminée, en 1904 par exemple, à celui existant après la réforme, on remarque que le décret de 1913 a fait subir au personnel consulaire de sensibles diminutions :

1904		1913	
42	Consuls généraux.	36	Consuls généraux.
58	— de 1re classe.	40	— de 1re classe.
89	— de 2e classe.	58	— de 2e classe.
15	— suppléants.	20	— suppléants de 1re cl.
12	élèves consuls.	15	— — de 2e cl.
216		169	— 47

Les cadres des vice-consuls ont également été modifiés, leur nombre diminué, et l'appellation ancienne d'agents « vice-consuls » remplacés par le titre plus confus de « chanceliers ». L'importance de cette diminution en personnel, sensible également, ressort clairement du tableau ci-dessous [2];

Cadres de vice-consuls.

1902		1913	
50	Vice-consuls de 1re classe.	66	Vice-consuls.
62	— de 2e classe.	100	Chanceliers.
72	— de 3e classe.	166	plus 60 Attachés de chancellerie et 78 Commis de chancellerie.
184	et en plus les élèves vice-consuls.		

(1) *Annuaire diplomatique et consulaire*, édition 1913.

(2) Chiffres cités par M. Louis MARIN, Rapport sur le Budget général de l'exercice 1914, Ministère des Affaires étrangères, t. I, pp. 123 et 127.

Il est hors de doute que certains Consulats généraux pouvaient assurément être réduits, et que quelques-uns n'avaient été créés que pour des raisons de personne, leur service exigeant au plus deux agents. Cette réserve faite, il semble quand même que la disparition de six « consuls généraux » soit excessive. Pour les consuls de 1re et de 2e classe, on constate une diminution de 49 sur 245, soit une diminution de 20 %, et cela à une époque où la plupart des grands pays multipliaient leurs Consulats dans toutes les parties du monde. Le fait est indubitable, puisque, en 1914, à la veille de la guerre, l'Allemagne créait cinq nouveaux Consulats à Erzeroum, Panama, Mossoul, Tétouan et Tauris, tous postes évidemment choisis, en raison de l'importance économique de leur situation [1]. Et c'est pendant ce temps que la France, poussée par un mesquin souci d'économies, réduisait le nombre de ses Consulats, et accentuait ainsi l'infériorité déjà trop marquée de sa représentation consulaire, vis-à-vis de l'étranger. La guerre pourtant alors nous menaçait déjà et rendait donc plus que jamais nécessaire le renforcement de nos postes. L'importance économique de certains d'entre eux, qui venaient d'être supprimés, éclatait aux yeux de tous, et les raisons qui militaient en faveur de leur maintien étaient nombreuses. En faveur de *Nuremberg*, par exemple, Vice-Consulat supprimé en 1913, on faisait justement remarquer qu'en Bavière, c'est-à-dire dans un pays plus grand que la Belgique, et avec lequel en 1912, sur le seul article « pommes », nos provinces de l'Ouest ont fait pour 22 *millions de francs* d'affaires, nous n'aurions plus qu'un seul poste consulaire, à Munich, ce qui est bien insuffisant [2].

Mais, objecte-t-on aussitôt, la suppression d'un poste n'équivaut pas à son abandon, puisqu'on y maintient toujours un agent consulaire pour y défendre nos intérêts et y protéger nos nationaux.

(1) Louis Marin, *op. cit.*, pp. 182-171, t. I.
(2) *Idem.*

En raisonnant ainsi, on s'illusionne étrangement. Les agents consulaires, il ne faut pas l'oublier, sont pris parmi les négociants locaux en totalité ou peu s'en faut, puisqu'en Allemagne, sur 13 agents consulaires français, on comptait, avant la guerre, 1 seul français et 12 allemands [1]. On ne peut donc s'attendre à ce que ces agents consulaires, marchands pour la plupart, originaires du lieu de la circonscription, absorbés par leurs propres affaires, fournissent, en matière industrielle et commerciale, un appui efficace à ceux qu'ils regardent comme des concurrents. Jamais de tels agents ne pourront suppléer un consul de carrière appartenant à la nation qui le nomme et lui confie ses intérêts. Le maintien de postes s'impose donc partout où nous avons une colonie nombreuse, dans les régions qui se révèlent comme devant être des centres d'affaires, et particulièrement dans les ports.

Il importe également que nos postes consulaires existants soient bien organisés, pourvus d'un personnel nombreux, et que leur siège soit installé dans des locaux grands, bien situés, aménagés sans luxe dispendieux sans doute, mais de façon à suffire à l'importance du pays et à faire honneur à notre pavillon. En fait, la plupart de nos immeubles consulaires ont malheureusement peu de relief et sont parfois même aménagés d'une façon lamentable. Cette pauvreté des locaux décourage souvent de prime abord des consuls très consciencieux, qui se plaignent amèrement de leur installation matérielle, dont l'insuffisance ne leur permet pas toujours de disposer d'un bureau convenable pour eux et pour leurs agents. Depuis 1911 cependant, jusqu'à 1913 inclusivement, le Parlement a accordé trois annuités de 60.000 francs chacune, pour que les missions et Consulats français soient désormais logés dans des locaux plus dignes d'eux. Grâce

(1) Louis Marin, *op. cit.*, pp. 182-171, t. II.

à cette indemnité, les crédits de loyer ont donc été plus larges et ont correspondu aux sommes qu'indique le tableau suivant :

	Fin 1910	1912	1913
	—	—	—
Consulats généraux	63.160	73.895	95.640
Consulats.....	83.432	119.700	126.135
Vice-Consulats.....	17.130	14 270	30.796
	163.722	207.865	252.571(1)

Quel a été le résultat de ce relèvement des indemnités de loyer ? A-t-il correspondu à une amélioration parallèle de l'installation des postes consulaires ? « A une amélioration relative, répond le Département, dans l'installation d'un certain nombre de postes. En premier lieu, avant 1910, il n'y avait, pour ainsi dire, *pas de Vice-Consulat* qui reçût une indemnité de loyer de chancellerie ; il y en a actuellement 25. Puis, l'on a pu faire face aux augmentations qu'ont subies les loyers de certains de nos postes et aux taxes qu'ils supportent, augmentations correspondant à l'élévation des loyers dans tous les pays du monde à peu près. Enfin, et surtout, nombre de chefs de postes ont été à même de répondre à l'invitation du Département en installant plus convenablement leur chancellerie ». Ces suppléments de crédits, accordés par le Parlement, ont donc permis d'améliorer la situation qui tendait à devenir critique. Mais ces indemnités sont encore bien insuffisantes. Qu'est-ce, en effet, qu'une somme de *252.571 francs*, quand il s'agit d'installation d'immeubles consulaires, qui, à l'étranger, sont des maisons de France, et qui doivent, autant que possible, être dignes du beau titre qu'elles portent. C'est une goutte d'eau dans la mer !...

.....

L'examen que nous venons de faire du mécanisme de notre système consulaire français nous a révélé le malaise qui

(1) Louis MARIN, Rapport sur le Budget général de l'exercice 1914, t. I, p. 141.

y régnait et expliquait, en même temps, l'inaction et l'indifférence d'agents qui étaient découragés d'être méconnus et laissés sans instructions. Cette langueur d'un corps malade, et qui souffrait d'une crise intérieure, explique largement les services incomplets rendus par cette institution consulaire qui, bien organisée, eût été pourtant un élément générateur de bons services. Jusqu'ici, il est vrai, cette organisation s'appliquait surtout à des besoins de protection, qui furent essentiels en leur temps. Si des réformes furent proposées, elles furent toujours amorcées timidement, témoignant surtout d'intentions bienveillantes à l'égard du personnel, mais sans aller, il faut bien le dire, au delà de l'intention. Aucune, malheureusement, n'a eu le caractère d'une tentative de rénovation ayant comme but direct l'accroissement de l'expansion économique de la France et de son influence au dehors.

Ce sera, cependant, l'œuvre urgente de l'après-guerre. Si nous voulons que la France victorieuse conserve sur les marchés du monde la place qui revient à son génie, à son prestige et à son sacrifice, il faut qu'elle soit en mesure de soutenir la lutte qui, sur le terrain commercial, sera plus intense que jamais. Depuis le début des hostilités, notre commerce d'exportation, déjà stationnaire avant la guerre [1], a fléchi dans une proportion effrayante, de 60 % environ. Le déficit des exportations a été, pour les dix premiers mois de 1915, de 3.218 millions, par rapport aux dix premiers mois de 1913, année normale, et même de 2 milliards, par rapport aux dix premiers mois de 1914, qui comprennent pourtant trois mois de guerre [2].

L'expansion de notre commerce extérieur sera donc à réorganiser, d'autant plus que ce sera là le principal facteur du

(1) En un quart de siècle environ, notre commerce extérieur s'est accru de 10 % seulement, tandis que l'augmentation était de 80 % pour les Etats-Unis, de près de 60 % pour l'Allemagne et de 20 % pour la Grande-Bretagne. Aussi notre pays, qui détenait la 2e place après l'Angleterre en 1860, n'occupait-il plus que le 4e rang, après l'Angleterre, l'Allemagne, les Etats-Unis.

(2) Cité par LEMERY, *Proposition de loi sur la réforme des Consulats*, Exposé des motifs, p. 2.

rétablissement de la fortune française. Cette réorganisation sera sans doute facilitée par l'affaiblissement de l'Allemagne vaincue, mais elle s'imposera néanmoins. C'est aux industriels et aux négociants qu'il appartiendra de l'entreprendre, mais le rôle de l'Etat sera de les guider, de leur aplanir ou de leur entr'ouvrir les voies. Or, nous avons pu nous rendre compte que l'institution consulaire n'est pas préparée à ce rôle, et qu'à aucune époque on a tenté de réaliser cette adaptation. Voyons comment, selon nous, on pourrait combler cette grave lacune.

TROISIÈME PARTIE

Les Réformes possibles

CHAPITRE PREMIER

LA DIRECTION

Si la meilleure activité de nos consuls d'après-guerre doit être employée au service du commerce et de l'industrie pourvoyeuse du commerce, il importe évidemment qu'ils y soient sérieusement préparés. Une organisation nouvelle s'impose donc, tant au point de vue du recrutement de nos agents et de leur préparation professionnelle que de l'utilisation de leur compétence. Cependant une question préjudicielle, dont l'importance est capitale, doit être tout d'abord résolue. Dans cette organisation nouvelle à qui appartiendra la Direction du Corps consulaire ? Devra-t-elle être maintenue au Ministère des Affaires étrangères ou passer, au contraire, au Ministère du Commerce ? Le caractère des attributions consulaires étant appelé à devenir de plus en plus commercial, la modification souhaitée doit-elle être assez profonde pour que le rattachement aux Affaires étrangères soit de ce fait abandonné ? Nous ne le pensons pas.

Le ministère des Affaires étrangères n'est pas seulement, en effet, un ministère politique; il est aussi, dans une très large mesure, un ministère commercial. Il s'inspire des grands intérêts de notre commerce et tend, de plus en plus, à développer nos exportations. Toutes réserves faites sur les défectuosités réelles de l'organisation de ce Ministère et la trop grande pauvreté de ses moyens, on ne saurait contester les

efforts heureux faits par la « Direction des Consulats et des Affaires commerciales » pour élever le Corps consulaire à la hauteur d'une mission dont l'importance va chaque jour en grandissant. Les circulaires ministérielles en témoignent [1] Toutes elles rappellent aux consuls leurs devoirs vis-à-vis du commerce. Elles multiplient les instructions les plus catégoriques sur les renseignements qu'ils doivent fournir. Instructions excellentes, mais qui, malheureusement, ne s'adressent pas toujours à des consuls capables de les appliquer par suite des défectuosités de l'organisation consulaire. Que cette organisation soit réformée et elles porteront mieux leurs fruits.

D'autre part, si on rattachait la Direction des Consulats au Ministère du Commerce, on briserait les liens qui unissent la carrière consulaire à la carrière diplomatique. Les postes de l'une et de l'autre ne seraient plus hiérarchisés; les consuls généraux ne pourraient plus, d'une façon normale, être nommés ministres plénipotentiaires, ni les secrétaires d'ambassade être appelés à gérer les Consulats. Or, l'unité de direction est indispensable à conserver. Il n'existe pas, en réalité, deux catégories de fonctionnaires séparés par une barrière infranchissable, mais une seule « Administration internationale » dont la hiérarchie et la discipline doivent être maintenues et fortifiées par la collaboration permanente des divers services qu'elle abrite. On ne saurait trop rappeler, d'autre part, que les intérêts économiques sont destinés à devenir le pivot de la politique extérieure des grandes puissances. Le commerce d'exportation n'est plus seulement une source de richesse pour le pays, mais il est le lien naturel et puissant qui unit entre elles les nations modernes et facilite souvent les relations politiques. De l'action des consuls dépend, en partie, le succès ou l'échec des interventions de

(1) 1° Circulaire du 28 mars 1900, concernant les renseignements sur les moyens de propager les produits français par voie de publicité ; 2° Circulaire du 25 janvier 1902, concernant la correspondance directe des postes diplomatiques et consulaires avec l'Office national du commerce extérieur. (*Bulletin de la Chambre de Commerce de Paris*, année 1905, n° 51-52, pp. 1494-1495.)

la diplomatie. Les diplomates ne sauraient donc pas plus ignorer les affaires commerciales que les consuls ne peuvent ignorer les affaires diplomatiques. Le Ministère des Affaires étrangères doit conserver la haute main sur tous ses agents, les maintenir unis et soumis à sa Direction pour que leur action ne puisse s'entraver l'une l'autre. Ainsi seulement se réalisera une permanente collaboration entre les Ambassades et les Consulats établis sur un territoire, collaboration que l'intérêt national exige et qui, seule, peut intensifier, entre les deux branches du service extérieur, des relations de confiance réciproque.

Une fois rattachés au Ministère du Commerce, les consuls ne pourraient ni entrer en relations directes avec les pouvoirs locaux, ni exercer par délégation l'autorité dont le gouvernement dispose sur les nationaux à l'étranger. On ne doit pas oublier, en effet, que le Ministère des Affaires étrangères est le seul organe de puissance publique reconnu par les Etats dans leurs rapports entre eux. Les nouveaux consuls cesseraient d'être les représentants officiels de la République Française à l'étranger. Ils ne seraient plus que de simples « attachés commerciaux », rétribués sans doute sur le budget, mais privés du prestige et de l'autorité que confère l'*exequatur* avec ses immunités. Or, cela il ne le faut pas. Si nous croyons qu'il est utile, en s'inspirant des besoins actuels d'expansion, de faire de nos consuls des auxiliaires actifs de notre commerce extérieur, nous ne voulons pas, par contre, que l'on rabaisse leur dignité. La conséquence en serait trop grave pour nos nationaux résidant à l'étranger, dont les intérêts doivent être protégés en tous lieux et cette protection, pour être efficace, exige le maintien de représentants officiels dûment accrédités.

Pour ces diverses raisons la Direction des Consulats doit être, selon nous, maintenue au Ministère des Affaires étrangères. Cependant que, pour toutes les mesures à prendre, toutes les indications à demander aux consuls touchant notre

commerce et notre industrie, le Ministère des Affaires étrangères s'entende avec le Ministère du Commerce, rien de mieux. Que l'Office national du Commerce extérieur soit même autorisé à correspondre directement avec nos postes consulaires, nous n'y voyons que des avantages, à la condition que le Ministère des Affaires étrangères demeure le seul chef hiérarchique des consuls et qu'il conserve, vis-à-vis d'eux, ses pouvoirs d'autorité intégrale et de contrôle permanent.

Y aurait-il intérêt cependant, afin de relever le prestige des consuls, à transformer la Direction des Consulats aux Affaires étrangères en un Sous-Secrétariat d'Etat? C'est l'avis de plusieurs. « Ce serait, écrit M. H. Lemery, un simple retour à une pratique déjà suivie dans notre pays, en 1815, 1819, 1829, 1880 et 1881, et un moyen de lutter contre le préjugé qui subsiste en France, comme dans beaucoup d'autres pays d'ailleurs, à l'égard des fonctions consulaires qui sont considérées comme d'ordre inférieur [1]. »

Que le Quai d'Orsay ait une tendance à considérer que « les affaires » méritent moins son attention que la haute diplomatie, le fait est indéniable; mais que le remède proposé pour faire contrepoids à cette tendance fâcheuse soit souverain, voilà ce qui est contestable. D'ailleurs, ce qui importe avant tout, c'est que notre institution consulaire revête désormais un caractère pratique. Or, la Direction actuelle peut suffire à la nouvelle organisation. L'apparition d'un nouveau Sous-Secrétariat d'Etat ne s'impose donc pas, nous semble-t-il, car si cette réforme peut paraître souhaitable à certains, elle n'est sûrement pas essentielle. La Chambre de Commerce de Paris juge même cette réforme inopportune « pour ce seul motif, écrit-elle, que la fréquente mutation des titulaires serait préjudiciable à l'unité de direction, particulièrement indispensable dans un pareil service [2] ».

(1) H. Lemery, Proposition de loi ayant pour objet la réforme de l'organisation des Consulats. (*Documents parlementaires*, n° 2234, session de 1916.)

(2) Chambre de Commerce de Paris. (*Bulletin* du 30 décembre 1905, nos 51-52, p. 1481.)

CHAPITRE II

LA RÉFORME DES CADRES

SECTION I. — Le Recrutement

§ 1er. — *Recrutement des Consuls de carrière.*

L'étude que nous avons faite précédemment des divers systèmes de recrutement consulaire nous a révélé que deux concours distincts peuvent y donner accès. L'un, dénommé « Grand Concours », ouvre directement la voie à la carrière consulaire et diplomatique; l'autre, dit « Petit Concours », ouvre la porte aux Chancelleries et permet d'accéder aux Consulats, après un stage préalable comme « vice-consuls ». En outre, cependant, des fonctionnaires ayant séjourné dans un ministère ou ayant quinze ans de services publics, peuvent briguer la carrière sans subir au préalable aucun concours d'entrée. C'est, en d'autres termes, le libre accès de la carrière consulaire, sans aucune garantie sérieuse contre les intrusions.

Selon nous, au contraire, la carrière consulaire devrait être fermée. Elle constitue un métier et tout métier doit s'apprendre. Il y a, en effet, dans les affaires qu'ont à traiter les consuls un caractère technique qui ne permet pas l'improvisation et dont la complexité exige, au contraire, une sérieuse préparation professionnelle. Cette préparation, pour être sérieuse, doit être spécialisée et voilà pourquoi il importe, croyons-nous, *que, dès l'entrée*, les carrières diplomatiques et consulaires soient séparées par les épreuves d'un concours éliminatoire distinct.

De l'identité d'origine actuelle de deux catégories d'agents, sinon absolument distinctes, au moins nettement différentes par leurs attributions et leurs moyens d'action, est résulté un manque d'équilibre entre les connaissances exigées du candidat aux fonctions consulaires et celles demandées aux consuls en fonction. La carrière diplomatique étant considérée comme primant la carrière consulaire, on a tout naturellement exigé des futurs consuls les connaissances générales et théoriques indispensables pour la formation d'un bon diplomate, mais en somme secondaires pour la préparation d'éclaireurs avisés de la politique commerciale de la France.

Il faut donc distinguer nettement du concours diplomatique le concours d'entrée dans les Consulats et donner à ce dernier un caractère pratique en exigeant des candidats la possession parfaite d'une langue étrangère et une forte préparation commerciale.

Pourquoi, en effet, pour les langues vivantes, ce choix actuellement laissé aux candidats entre deux ou plusieurs langues ? Choix que fera nécessairement l'agent désireux d'obtenir un coefficient supplémentaire, mais qu'il ne pourra faire qu'au détriment certain des langues ainsi choisies. Une seule langue devrait être *exigée* du candidat : celle qu'il aura à pratiquer, durant toute sa carrière consulaire, dans la zone de langue correspondante. Par contre, on devrait exiger la pratique absolue de la langue choisie. Plus de demi-traductions, plus de rédaction mécanique d'un texte, mais une rédaction *parfaite* dans une langue étrangère choisie, sur un sujet commercial, économique, historique, non arrêté d'avance. La connaissance parfaite de la langue du pays, où il doit remplir ses fonctions, est indispensable au consul si l'on veut qu'il rende au commerce français les services que celui-ci attend de lui.

Il faut de plus que le futur consul soit sérieusement préparé à l'avance au rôle spécial que notre commerce et notre industrie désirent le voir remplir et il est nécessaire qu'afin de

pouvoir donner à nos producteurs des renseignements techniques et lutter efficacement pour leur procurer des débouchés, le candidat aux Consulats soit, en outre, soumis à une préparation commerciale théorique et pratique. C'est le vœu depuis déjà longtemps exprimé par plusieurs Chambres de Commerce et notamment par celle de Paris qui, en 1905, demandait déjà « une majoration du coefficient afférent à la partie commerciale de l'examen [1] » et voulait qu'on spécifiât que « ces matières devraient faire partie de la *composition écrite*, au lieu de ne figurer qu'à l'oral, de façon que les candidats spécialisent davantage leurs études [2] ». Plus récemment encore, le Congrès national pour la Défense et le Développement du Commerce extérieur, tenu à Paris du 24 au 27 juin 1912, émettait le vœu qu' « en raison de ce que la partie commerciale des fonctions consulaires doit prendre, d'année en année, une importance plus grande, les consuls soient, préalablement à leur nomination à un poste déterminé, mis au courant du commerce que fait la France avec cette région et initiés aux produits qu'elle y exporte comme aux matières qu'elle en tire [3] ».

Les hommes de la carrière ont souscrit à ces désirs formulés par les Assemblées économiques et M. Biard d'Aunet, ancien consul général, a signalé également la nécessité « de placer au premier rang des occupations des consuls les études économiques, commerciales, juridiques et tout ce qu'on peut qualifier de travaux substantiels [4].

Ces vœux formulés par les consuls et les Assemblées économiques ont eu leur répercussion dans les sphères parlementaires et une proposition de loi sur la réforme des Consulats, en date du 29 juin 1916, due à l'initiative de M. Henry Lemery,

(1) *Bulletin de la Chambre de Commerce de Paris*, du 30 décembre 1905, nos 51 et 52, p. 1475.

(2) *Idem.*

(3) Vœu proposé par le « Congrès National pour la défense et le développement du commerce extérieur à Paris », les 24 et 27 juin 1912, sur le rapport de M. Jules Prévet, président de l'Union des Syndicats de l'Alimentation en gros de France, p. 3.

(4) Biard d'Aunet, *Pour mettre de l'Ordre dans la Maison*, p. 86.

souhaitait, en son article 2, que « les élèves vice-consuls soient nommés à la suite d'un concours spécial où les aptitudes commerciales doivent tenir le premier rang [1].

Il serait donc utile de s'inspirer de ces avis autorisés et de donner au concours ouvrant la carrière des Consulats « une orientation nettement commerciale ». On pourrait, dans ce but, croyons-nous, remplacer trois des membres du Jury qui, selon « l'article 6 du décret du 17 janvier 1907 », doivent appartenir aux grands Corps de l'Etat et aux administrations civiles, par d'anciens consuls généraux et d'anciens commerçants désignés par le Ministre des Affaires étrangères ou délégués spécialement par « l'Office national du Commerce extérieur ». La prédominance de l'élément commercial, industriel et technique devrait aussi être admise dans les matières du concours. Pourquoi, en effet, exiger d'un candidat aux fonctions consulaires la connaissance de l'histoire diplomatique ? Ne serait-il pas plus opportun de faire étudier au consul un dossier commercial dont il fixerait ensuite les grandes lignes dans un rapport ? N'y aurait-il pas intérêt, en outre, à mettre les candidats en demeure de répondre à des questions posées par des commerçants exportateurs ? Ils témoigneraient ainsi leurs connaissances en matière industrielle et commerciale et leur aptitude à rédiger ces notes documentaires qui sont fréquemment demandées aux consuls. L'utilité de ce rapport serait d'ailleurs d'autant plus grande qu'en fait beaucoup de nos jeunes agents apparaissent non seulement comme « peu capables de rédiger une note au fond, mais aussi dans la forme, la plupart n'ayant plus aucun sens de ce qu'est composer ou rédiger [2] ».

Mais où préparer ce concours ainsi spécialisé ? L'Ecole des Sciences politiques, dont la section diplomatique prépare

(1) H. Lemery, Proposition de loi sur la réforme des Consulats, art. 2 (*Documents parlementaires*, n° 2234. Annexe au procès-verbal de la séance du 22 juin 1916.)

(2) Louis Marin, Rapport sur le règlement définitif du Budget de l'exercice 1912, déposé le 28 octobre 1915. (*Documents parlementaires*, n° 1387.)

directement les élèves au concours des Affaires étrangères, n'a pas une organisation lui permettant de fournir aux aspirants consuls cette expérience des langues étrangères et ces connaissances commerciales que nous les désirions voir posséder. Malgré l'avantage très réel de l'Ecole d'avoir un enseignement donné par des individualités ou des fonctionnaires spécialisés dans les questions de leur ressort, elle offre l'inconvénient de ne pas être une véritable école d'application. Comme dans l'enseignement supérieur, on y remarque l'absence absolue de toute étude pratique et les programmes de l'Ecole révèlent le peu d'importance qui y est donnée à l'étude des questions commerciales.

Il faudrait donc instituer des cours répondant mieux aux besoins des aspirants consuls et qui seraient obligatoires pour ceux-ci.

Dans une Ecole spéciale, préparatoire au concours pour les Consulats des consuls, appelés passagèrement de leurs postes à l'étranger, des personnes appartenant au monde des affaires seraient chargés de cet enseignement. Pour les langues étrangères on ne s'y bornerait pas à une étude purement classique ou littéraire de chacune, mais on viserait à une pratique quotidienne parfaite de ces langues, dans n'importe quel domaine de l'activité sociale. On utiliserait, pour atteindre ce but, la forme de conférences, de conversations, de cours faits par des professeurs nationaux ou indigènes. Parallèlement à ces études pratiques, le droit international serait aussi, dans cette Ecole spéciale, l'objet d'un enseignement approfondi et ainsi serait ouverte la voie de préparation directe à la carrière consulaire. Cette institution serait analogue à celle de l'Allemagne qui, depuis 1911, a institué, à l'Office même des Affaires étrangères, des cours spéciaux pour les consuls. Elle serait en même temps un encouragement pour certains pays étrangers comme la Suisse, le Japon, l'Angleterre, les Etats-Unis, chez qui la création d'écoles diplomatiques spéciales, analogues à celles que nous récla-

mons pour la formation des consuls, est maintenant à l'ordre du jour [1].

Mais, dira-t-on, vous négligez pour le concours d'admission dans les Consulats la préparation juridique, alors que, dans certains endroits peu commerçants, le consul sera surtout obligé de veiller à la protection des nationaux et au maintien de l'influence française. Ce reproche cependant ne nous semble pas fondé. Dans la nécessité où l'on se trouvera en effet, pour le filtrage de l'Ecole, de poser la question des diplômes, nous souhaitons que l'on exige des candidats le diplôme de licencié en droit. En outre, nous estimons que la composition écrite exigée au concours, sur un sujet de droit international public ou privé, ne comporte pas un coefficient suffisamment élevé. Elle devrait avoir, à notre avis, avec la langue étrangère et l'épreuve commerciale, un coefficient d'au moins 3, puisque ce sont là les trois bases fondamentales de connaissances à exiger, au concours d'entrée, des candidats aux Consulats.

Le concours subi, il y aurait lieu, croyons-nous, pour le futur consul, de couronner ses études théoriques, en faisant un stage, soit dans une importante maison d'exportation, soit dans un Consulat général, afin d'y étudier de près les procédés de travail. A quelle nécessité correspond, en effet, un stage fait à l'Administration centrale, avant le concours subi? A rien d'autre, semble-t-il, qu'à faire naître le favoritisme et à empêcher beaucoup d'agents sérieux de préparer consciencieusement leur concours. S'il le fait après le concours, au contraire, et dans une maison d'exportation, ou un Consulat général, suivant la zone consulaire où il est appelé, le futur agent sera initié aux affaires dont il aura à comprendre le sens et le maniement.

Certains ont proposé pour donner cette forte préparation professionnelle, théorique et pratique, la création d'un organisme nouveau, qu'ils ont paré du titre un peu paradoxal de

(1) D'après Louis MARIN, Rapport de 1915.

« Consulats à l'intérieur ». M. Lemery, notamment, voit, dans cette institution nouvelle, un moyen de trait d'union direct entre « nos consuls à l'étranger et nos producteurs ou commerçants à l'intérieur[1] », en même temps qu'un centre possible de formation technique. Ces « Consulats à l'intérieur » seraient occupés par un vice-consul, retour de l'étranger, qui mettrait au service des élèves consuls toutes les ressources de son expérience, et près duquel les candidats aux fonctions consulaires feraient un stage pratique très profitable. Mais nous croyons que cette institution serait superflue, et qu'un examen bien conçu, un stage sérieusement surveillé dans une maison d'exportation, ou un grand Consulat, seraient des conditions largement suffisantes, pour un excellent recrutement des consuls.

Voilà pour le grand concours. Quant au petit concours, nous ne croyons pas qu'il convienne de le supprimer. Il serait urgent, par contre, d'y donner un caractère beaucoup plus pratique aux épreuves à subir et de les orienter aussi dans un sens commercial, car il est nécessaire que tous nos agents, quelle que soit leur origine, soient à même de coopérer à l'œuvre de notre expansion. Or, les vice-consuls sont plus nombreux que les consuls. Toutefois, pour éviter l'inconvénient, qui est grave, de faire d'un concours le refuge des refusés de l'autre, et de la carrière des chancelleries une carrière « de seconde classe », il conviendrait de rendre cette dernière absolument indépendante de celle des consuls. Tel serait le principe, qu'il ne faudrait pas cependant pousser jusqu'à l'absurde. Un pourcentage à déterminer pourrait, en conséquence, fixer le nombre des chanceliers, qui, à titre exceptionnel, et sous certaines conditions rigoureuses, telles que, nombre d'années d'ancienneté, diplômes, notes professionnelles, pourraient être admis dans le cadre des consuls.

(1) H. Lemery, Proposition de loi ayant pour objet la réforme de l'organisation des Consulats, déposée le 22 juin 1916. (*Documents parlementaires*, n° 2234, pp. 17 et 18.)

D'autre part, un ostracisme absolu de toutes valeurs, parce qu'elles n'auraient pas suivi la filière des grand et petit concours, risquerait de priver la carrière consulaire de représentants éminents. Voilà pourquoi nous croyons qu'exceptionnellement, et devant des compétences éprouvées offrant les garanties les plus sûres, la règle du concours pourrait être écartée, pour le plus grand bien du pays.

Que le concours d'accès à la carrière consulaire soit nettement spécialisé et, dans ce but, séparé dès l'entrée de la carrière diplomatique; que le nombre des places au concours soit aussi augmenté, de manière à ce que les postes puissent être pourvus d'un personnel plus nombreux, voilà en résumé ce que nous désirons. Qu'on ne nous accuse pas, en formulant ce vœu, de vouloir entamer l'unité de l'Administration internationale, et en diminuer la force ! Cette force du Ministère des Affaires étrangères sera au contraire portée à son maximum, si chacun de ses services, tout en s'élançant d'un point de départ commun, la grandeur et la prospérité matérielle de la France, possède, pour réaliser sa tâche, des agents nettement spécialisés. Il est chimérique, en effet, d'exiger de chaque individu qu'il embrasse un champ trop vaste de compétence et de savoir qui ne peut être connu, exploité et indéfiniment agrandi, que si ses pionniers se le partagent entre eux méthodiquement, au lieu de s'efforcer vainement de le parcourir chacun en totalité. C'est le principe de la division du travail, applicable à l'Administration internationale comme à toute organisation. Ce principe seul peut fortifier la solidarité des rouages de cet organisme, et seul il peut rendre impossible l'application de la formule ironique, mais parfois trop vraie, du « n'importe qui étant bon à n'importe quoi, on peut n'importe quand le mettre n'importe où ».

§ 2. — *Recrutement des Agents consulaires.*

C'est, nous l'avons dit, le choix du chef de poste responsable qui est la règle de leur recrutement, mais, en fait, ce sont les préférences du ministre qui s'imposent assez souvent. Or, dans la majorité des cas, devant la pénurie de Français résidant à l'étranger, le choix du ministre se porte sur un étranger qui ne peut jamais être pour le consul qu'un auxiliaire bien médiocre.

La réforme à préconiser serait assez facile à préciser. Il faudrait interdire le recrutement des agents consulaires parmi les étrangers. Leur choix serait autorisé exclusivement parmi des nationaux résidant à l'étranger, et y occupant une situation en vue. A leur défaut, on affecterait à cette fonction des nationaux de la métropole, recrutés à cet effet. En outre, comme il importera désormais aux consuls de faire face surtout à des besoins d'expansion commerciale, il serait opportun, croyons-nous, de recruter en partie les agents de leur poste, soit parmi des exportateurs, soit parmi d'anciens élèves de nos écoles commerciales. La fonction d'agents consulaires se transformerait donc un peu, et un certain nombre d'entre eux deviendraient, de ce fait, des « attachés commerciaux ». Nous avons actuellement six attachés commerciaux [1] qui se partagent le globe; la réforme que nous préconisons aurait pour but de les multiplier. Placés sous l'autorité du consul, ils auraient pour mission de le tenir au courant des différentes péripéties des mouvements d'affaires dans les villes de sa circonscription. Ils entreraient en relations avec les représentants du commerce français qui vont à l'étranger et seraient pour eux des guides précieux. Par leur intermédiaire également, les producteurs français, qui cherchent à faire connaître des produits à l'étranger, et

(1) Raiberti, Rapport sur le Budget de 1918. Ministère des Affaires étrangères. (*Documents parlementaires*, n° 4108, p. 131.)

veulent dans ce but y avoir des mandataires, obtiendraient des renseignements très sûrs pour les guider dans leur choix. Ces attachés commerciaux s'occuperaient aussi du recensement de ces représentants établis à l'étranger, et fourniraient aux consuls les éléments du relevé annuel qu'ils doivent adresser à l'Office National du Commerce extérieur. Par eux enfin, nos consuls seraient renseignés sur la solvabilité des maisons de commerce étrangères, avec lesquelles nos exportateurs seraient susceptibles d'entrer en relations d'affaires.

Ce rôle, jusqu'à présent, était rempli par des « agents consulaires »; mais, de nationalité étrangère, ceux-ci pouvaient dans leurs informations ne pas être impartiaux, et toujours, marchands eux-mêmes, ils étaient juges et parties dans toutes les affaires où ils étaient intéressés. Ces attachés commerciaux seraient, au contraire, des agents d'une sécurité absolue. Le consul demeurerait leur chef, serait chargé de centraliser, d'unifier, de diriger leurs efforts, et aurait en outre sur eux un pouvoir d'inspection. Toutefois, cette réforme aurait seulement son utilité dans les régions où le commerce d'exportation est susceptible de se développer. Ailleurs, la fonction d'agent consulaire pourrait être maintenue. Il importerait seulement qu'elle ne fût jamais confiée à des étrangers.

SECTION II. — Utilisation du Personnel

Il est de principe actuellement que les consuls ne peuvent être promus à une classe plus élevée, qu'à la condition de quitter leur résidence. C'est la raison de ces mutations fréquentes qui occasionnent une valse des agents dans les postes les plus disparates, où ils séjournent trop peu de temps. Et, par suite du caractère absolument différent des postes où ces agents font successivement des séjours trop courts, il résulte qu'ils s'adaptent mal aux exigences de leur service et aux affaires qui en dépendent.

Une réforme essentielle consisterait à supprimer cette instabilité, qui est le vice capital de notre organisation consulaire. Si on veut tirer des consuls un maximum de rendement, et trouver en eux pour le commerce un concours efficace, il faut que pendant leur vie administrative ils ne sortent pas d'une zone déterminée. Le jour où un consul, convenant à un poste situé dans une zone dont il parle la langue et connaît à fond tous les usages, saurait qu'on ne songe plus à le déplacer, son zèle et son ardeur au travail iraient en augmentant, pour le plus grand bien de l'Administration et du commerce extérieur français.

Tel est l'objectif. Comment le réaliser ? Des primes d'ancienneté de séjour, variant de 500 à 2.000 francs, ont été instituées en faveur des plus anciens titulaires de Consulats, Vice-Consulats, Chancelleries, et des interprètes, par un décret du 8 février 1896. Ces primes sont attribuées dans l'ordre d'ancienneté, indépendamment du grade personnel de l'agent. Un décret du 26 septembre 1903 a complété cette réforme, en concédant une nouvelle indemnité d'installation aux chefs de poste les plus méritants, qui ont accompli cinq ans de séjour consécutifs dans la même résidence hors d'Europe et huit ans en Europe [1]. Ces avantages pécuniaires ont certes encouragé certains agents à rester à leur poste, mais ils ne sont qu'un palliatif, car ils n'empêchent pas ces déplacements, dont la fréquence et l'amplitude ont des conséquences si regrettables.

Ce qu'il faut, c'est changer le système; substituer la hiérarchie des agents à la hiérarchie des postes, fixer la résidence de nos représentants d'après leurs aptitudes et non d'après le hasard des vacances ou les recommandations, organiser l'avancement sur place, ou tout au moins dans un rayon déterminé; en un mot, adopter la spécialisation et l'avancement par zones. C'est le système employé par les Anglais et les Alle-

(1) Armand DUHIL, Le Budget des Affaires étrangères de 1896. Rapport de M. Raiberti. (*Revue politique et parlementaire* du 5 décembre 1895, p. 495.)

mands qui nous ont précédés dans cette voie. C'est la réforme réclamée par des « assemblées économiques », telles que « le Congrès national pour la défense et le développement du commerce extérieur » qui, dans sa session de 1912, formulait le vœu : « Que, dès leur entrée dans la carrière, les consuls soient appelés à opter pour telle ou telle région dont ils seraient, par contre, tenus de parler la langue, et que leur avancement se fasse, sinon sur place, au moins dans la même région [1] ».

A cet effet, il conviendrait d'établir judicieusement ces zones, en considérant la langue parlée par les commerçants des différentes nations, en tenant compte également du tempérament des peuples, de leurs mœurs commerciales, des affinités de civilisation des populations. D'après la répartition proposée dès 1884, par la Commission extra-parlementaire, nous aurions les cinq zones suivantes suffisamment étendues pour que les aptitudes les plus diverses puissent trouver leur utilisation :

1° Pays de langue anglaise : Angleterre, Etats-Unis d'Amérique, colonies anglaises;

2° Pays de langue allemande et scandinave : Allemagne. Europe centrale, pays scandinaves;

3° Pays de langues latines : Europe latine, Amérique latine;

4° Pays de langue arabe et turque : pays du Levant et Barbarie, Afrique, Perse, Turquie d'Asie;

5° Orient et Extrême-Orient, Russie [2].

Le candidat serait affecté à la zone dont il aurait choisi la langue au concours, ou, ce qui serait préférable, le jeune élève vice-consul, après quelques années de vie errante, devrait obligatoirement choisir une de ces zones, à condition de justifier d'une connaissance suffisante de la langue et de faire preuve des aptitudes nécessaires. Il ne pourrait plus

(1) Vœu proposé par le Congrès National pour la défense et le développement du Commerce extérieur tenu à Paris du 24 au 27 juin 1912.

(2) LEMERY, *Proposition de loi sur la Réforme des Consulats*, p. 16.

sortir de la région par lui choisie, sous aucun prétexte. Cependant, mais sur sa demande seulement, et après un long délai — dix ans, par exemple — il pourrait être affecté à une autre zone, s'il faisait preuve d'aptitudes spéciales et de connaissances linguistiques appropriées. Ce changement devrait être définitif, et le consul ne pourrait plus occuper de poste dans une nouvelle division régionale. De toutes façons, il faudrait absolument tenir la main à ce qu'aucun consul ne pût être nommé dans un pays dont il ne parle pas la langue avec une facilité suffisante. Si cela était nécessaire, on pourrait aller jusqu'à cantonner obligatoirement les agents dans la zone dont ils auront choisi la langue au concours. Mais si les pays sont insalubres, d'un climat tout au moins difficile ? Alors les traitements des consuls qui y résident devront être plus importants, leur avancement plus rapide, et le délai, à l'expiration duquel ils pourront être admis à faire valoir leurs droits à la retraite, sensiblement réduit. Naturellement, entre tous les postes d'un même groupe, les mutations seront toujours possibles. Au bout de quelques années, en effet, l'influence qu'un agent aura pu acquérir dans un poste diminuera parfois. La simple prévoyance exigera alors qu'on change le consul de poste, qu'on le dépayse un peu, pour garder à l'influence française le bénéfice du travail effectué, ou pour pallier parfois les effets d'une désignation malencontreuse.

Cette création de zones devrait d'ailleurs être complétée par la division de chaque pays en larges circonscriptions consulaires. Un consulat général serait placé au centre le plus important ou auprès du consul le plus ancien et le plus capable. Il aurait autorité sur tous les postes qui seraient maintenus ou créés à l'intérieur de sa circonscription. Les Allemands ont déjà adopté cette mesure qui leur a donné d'excellents résultats. Il faudrait aussi qu'entre ces Consulats généraux et l'ambassade établie sur leur territoire, la collaboration fût permanente, et qu'il y eût un contact personnel entre les postes politiques et les Consulats. Les consuls

devraient se rendre de temps à autre auprès des ambassadeurs ou des chefs de légation dont ils relèvent. Ils les renseigneraient sur ce qui se passe dans leur circonscription, et recevraient leurs instructions particulières, qui ne sont jamais bien données que de vive voix. Ainsi les intentions du Ministre des Affaires étrangères parviendraient, dans la mesure commandée par le bien du service, à tous les agents : « L'unité de service et l'unité de doctrine seraient ainsi assurées [1] ». On pourrait, en outre, imitant en cela les Anglais, donner au consul général la mission de rédiger, chaque année, pour le Ministère, un rapport sur la situation consulaire dans sa circonscription. Il proposerait le déplacement, la suppression ou la création de postes, fournirait, en un mot, au Ministère, tous les renseignements utiles.

Ainsi attachés à une zone déterminée, les consuls auraient toute facilité pour étudier à loisir les ressources de leurs circonscriptions, et observer les mouvements des diverses opérations commerciales qui s'y traitent. On pourrait les inviter, pour fixer leurs observations, « à généraliser l'habitude de tenir un « Livre répertoire », sur lequel, en dehors des pièces versées aux dossiers, ils noteraient, au fur et à mesure, les phases par lesquelles passeraient les diverses questions commerciales, maritimes ou douanières dont ils auraient à s'occuper [2] ».

Ce registre permettrait aux consuls de se remémorer rapidement l'historique de chaque affaire, et à leurs successeurs, même si les dossiers en étaient disparus, de se mettre promptement au courant des diverses questions traitées antérieurement, de leur intérêt, ainsi que de leur position, au moment où ils prennent possession du Consulat. Trop souvent, en effet, faute de ce registre, un consul, au début de son exercice, ne s'instruit des questions qui intéressent le commerce français

(1) Biard d'Aunet, *Pour remettre de l'Ordre dans la Maison*, p. 84.

(2) Vœu exprimé par le Congrès National pour la défense et le développement du Commerce extérieur tenu à Paris du 24 au 27 juin 1912.

dans sa région qu'au hasard des dossiers qu'il ouvre, ou par la nécessité, dans laquelle il se trouve, de répondre aux questions qui lui sont adressées.

Ce nouveau mode de répartition des postes consulaires aurait enfin l'avantage d'être une source d'économies, car les fréquents déplacements du personnel, d'un point à l'autre du globe terrestre, entraînent pour l'Etat des dépenses considérables et sont très onéreux pour les consuls eux-mêmes. Un seul inconvénient découlera pour les consuls de cette limitation de résidence. Leur séjour se prolongera dans une même région, voilant leur existence d'une dangereuse monotonie. Mais il y aura aussi, comme chez nous, dans le pays où ils résideront, des périodes de vacances et de stagnation des affaires, pendant lesquelles le service se ralentira, laissant place à quelques loisirs. Le consul en profitera pour revenir à Paris, rendre compte, en détail, de sa mission, fournir des notes complétant les renseignements de ces rapports, sur les points les plus intéressants. On l'invitera ensuite à aller s'entretenir avec le Ministre du Commerce ou avec ses directeurs compétents; puis à se mettre pendant quelque temps à la disposition du public commercial à Paris et dans les principaux centres industriels et commerciaux français. Cette mission « en service » aura pris deux ou trois mois, peut-être davantage. Qu'on laisse alors à notre consul quelques semaines de liberté pour revoir sa famille et ses amis, et pour traiter ses affaires personnelles, puis il retournera à son poste, encore mieux préparé qu'il ne l'était en le quittant, à poursuivre son œuvre de bon pionnier des intérêts français. Le remboursement de ses frais de voyage aura été de l'argent bien dépensé, et une nouvelle question qui dans le corps consulaire fut toujours la source de préoccupations pénibles, celle des congés, sera ainsi résolue, au moins pour les chefs de poste, et résolue d'une manière équitable.

SECTION III. — La Surveillance

Sans insister sur la nécessité élémentaire où se trouve un fonctionnaire, quel qu'il soit, d'être présent à son travail, on peut affirmer qu'il est d'une très grande importance qu'un poste soit constamment dirigé par son titulaire, ou, à son défaut, par un gérant capable de régler les affaires courantes.

S'il s'agit d'un poste consulaire, combien graves sont les motifs qui commandent à l'agent titulaire responsable de ne pas abandonner sa résidence ! Comment pourrait-il, d'ailleurs, suivre les faits qui se produisent dans la vie commerciale, industrielle, artistique, agricole de sa circonscription; comment pourrait-il secourir ou conseiller les commerçants et marins français, recevoir et renseigner les missions, régler les incidents touchant aux intérêts privés de nos nationaux; comment le consul pourrait-il, en un mot, assurer l'exercice de ces attributions administratives et commerciales, s'il n'est toujours présent à son poste ? « Il ne faut pas oublier, écrit M. Louis Marin, que le titulaire d'un poste consulaire est très souvent le seul ayant quelque autorité dans sa ville de résidence, et que, s'il s'absente, son remplaçant, chancelier, attaché, ou commis de chancellerie, ne peut tenir toutes les fonctions, ni prendre toutes les initiatives d'un titulaire responsable [1] ».

Hors le cas de maladie et de congé, les consuls doivent toujours être présents, non dans leur bureau — nous n'avons que faire d'agents trop bureaucrates — mais dans leur circonscription, et y travailler. Grâce à une certaine discipline, à un contrôle plus minutieux des chefs de poste sur leurs agents et des chefs de mission sur tous les agents placés sous leurs ordres, il sera possible d'exiger de tous nos représen-

(1) Louis Marin, Rapport sur le règlement définitif du Budget de l'exercice 1912, déposé en 1915. (*Documents parlementaires*, n° 1387, session 1915.)

tants, à quelque degré qu'ils soient, des habitudes plus générales de travail et de régularité. Mais pour assurer la bonne marche de ce contrôle, et achever en même temps l'organisation nouvelle des Consulats, il serait nécessaire, croyons-nous, de créer un nouvel organe de surveillance, qui serait chargé d'assurer le bon fonctionnement de l'institution. Déjà, les Etats-Unis nous ont précédé dans cette voie, par la création, en 1906, de cinq inspecteurs, au traitement de 25.000 francs par tête, augmenté des frais de déplacement. Nous pourrions, à leur exemple, nommer un inspecteur pour chaque zone. Sa mission consisterait à visiter, tous les ans, les Consulats compris dans son ressort, à faire un rapport sur l'organisation de chacun, à mettre au service des consuls les résultats de son expérience, et à faire sentir davantage à nos agents les liens qui les rattachent à leur pays et au Ministère. Cet inspecteur proposerait, en outre, les mesures qu'il jugerait utiles : primes ou avancements à accorder aux agents les plus méritants, déplacements, suppression ou création de postes.

Pour que ces inspections soient fécondes, et qu'elles contribuent vraiment à obtenir un rendement sérieux des agents, il serait utile que la Direction adressât régulièrement aux consuls des instructions précises leur indiquant les grandes lignes de leur activité. Ces instructions, données en s'inspirant des nécessités actuelles, insisteraient sur les questions qui doivent actuellement absorber l'activité de nos consuls, et, notamment, sur l'importance que présente, au point de vue national, tout ce qui peut contribuer au développement du commerce extérieur. La tâche de nos inspecteurs serait ainsi grandement facilitée. Les consuls, en se voyant l'objet d'une surveillance régulière, apporteraient dans l'exercice de leurs importantes fonctions une attention scrupuleuse, et seraient vraiment, pour la France et son commerce extérieur, des sentinelles vigilantes.

SECTION IV. — Les Sanctions

Jusqu'en ces dernières années, la discipline n'a pas été réglementée, à proprement parler, aux Affaires étrangères, et cette lacune est d'autant plus grave qu'elle favorise l'arbitraire. Pour devenir efficaces et équitables, les sanctions devraient être officielles et dépendre de textes clairs et peu nombreux. Plus de sanctions occultes. Si, pour l'avancement, « le choix est le seul mode d'avancement profitable à l'intérêt général qu'on puisse envisager [1] », que ce choix aille toujours aux plus méritants, et non aux mieux protégés. Si un agent a commis une faute, qu'il soit toujours frappé publiquement, officiellement, et qu'il ait des moyens de recours ou d'appel. Voilà ce que le bon sens et la stricte équité exigent pour les consuls, dont le statut doit leur donner la certitude d'être toujours traités justement. Une réforme assurant ce résultat serait opportune au plus haut point. Elle serait, d'autre part, facile à introduire, puisque, pour y parvenir, il existe des moyens très simples, dont on ne doit pas ménager l'emploi.

§ 1er. — *Avancement.*

Il ne suffit pas d'organiser l'avancement sur place, il faut encore que son fonctionnement se fasse d'une façon équitable. Or, le choix, disait M. Ribot, est « un moyen redoutable entre les mains du Ministre », et, pour que, sous son omnipotence, ne sombrent pas les mérites et l'ancienneté, il faut que son exercice soit entouré de garanties qui le justifient. Jusqu'en 1881, le personnel consulaire dépendait de la Direction politique. Il dépend actuellement du cabinet du Ministre. Mais les cabinets sont éphémères comme les Ministres. Ils ne connaissent pas suffisamment le personnel, ou ils ont trop de

(1) Jean Herbette, *La Diplomatie. Dans l'avenir de la France*, p. 20.

tendance à obéir aux influences du moment. Ceux qui connaissent le mieux les consuls, ce sont d'abord les chefs des missions diplomatiques qui les ont sous leurs ordres, puis les sous-directeurs politiques qui les suivent, au jour le jour, dans leur correspondance, et peuvent les juger sur leurs rapports; enfin, le directeur des affaires politiques et commerciales qui a sous son autorité l'ensemble des sous-directions géographiques. Or, aujourd'hui, les sous-directeurs politiques ne sont jamais invités à annoter les agents. Si l'on veut cependant que les consuls soient faits pour les postes, et non les postes pour les consuls, il faut que les nominations, comme les promotions au choix, aient lieu sur la proposition du directeur politique, et sur les notes données par les sous-directeurs. Le directeur politique centraliserait ces notes; il ferait les propositions au cabinet, qui les instruirait pour les soumettre au Ministre. Les nominations appartiendraient, comme aujourd'hui, au seul Ministre. Mais elles seraient entourées de toutes les garanties, et les avancements les plus rapides défieraient toute critique, parce qu'on saurait qu'ils sont faits dans l'intérêt du service, et sur la proposition même de ceux qui l'assurent sous leur responsabilité devant le Ministre.

Il faudrait aussi que le personnel diplomatique renonçât à sa situation, qui, au point de vue de l'avancement, est injustement privilégiée, et qu'il fût permis aux consuls, qui en sont dignes, d'accéder aussi facilement que les diplomates au grade de « ministre plénipotentiaire », où les deux carrières diplomatiques et consulaires se confondent théoriquement.

Une collaboration intime, amicale et dévouée, étant plus que jamais indispensable entre le Corps consulaire et nos missions politiques, la seule solution logique du problème de réorganisation qui se pose aujourd'hui est de ne voir, pour l'avancement à accorder, que des représentants de la France, formant dans chaque pays un seul corps, un groupe homogène, hiérarchisé, travaillant sous une direction unique. C'est

à l'équivalence des deux carrières qu'il faut viser en conséquence, et pour y parvenir rien n'est plus efficace, avec le recrutement spécialisé, que l'abolition, entre les agents de l'extérieur, de toute inégalité de situation.

§ 2. — *La Sortie des Cadres.*

Réglementant la mise hors cadre des agents du Corps consulaire, le décret du 15 mars 1904, encore en vigueur en 1912, décidait que, seuls, devraient être placés dans cette situation les consuls mis en service, détachés à la disposition d'un autre département ministériel [1]. L'article 3 du décret du 22 septembre 1913, sur les positions diverses des agents, maintenait les dispositions de 1904, tout en ajoutant que les agents, mis à la disposition d'un Gouvernement étranger, pourraient également être placés hors cadres. En fait, en 1914, trois agents seulement, dont un consul de 2e classe, étaient à la disposition d'un Gouvernement étranger : le Siam. Il serait à souhaiter, croyons-nous, qu'un plus grand nombre de nos consuls fussent mis à la disposition des Gouvernements étrangers, où ils serviraient à consolider l'influence française. C'est surtout dans les pays d'Orient et d'Extrême-Orient, où beaucoup de nos agents connaissent la langue indigène, que cet usage pourrait nous être utile. Toutefois, il faudrait *mieux préciser* la situation de ces agents hors cadres. Les dispositions prises par les décrets de 1904 et de 1913, qui prêtent à confusion, et les conditions créées par la guerre à nos consuls en montrent la nécessité.

L'Annuaire de 1914 [2] nous révèle encore que 15 agents des Affaires étrangères, dont 3 consuls, 6 chanceliers, 1 drogman, 5 élèves drogmen, ont été détachés au Maroc. Or, quel besoin avait-on de faire appel au concours du personnel consulaire,

(1) Louis Marin, Rapport sur le règlement définitif du Budget de l'exercice 1915, p. 619.
(2) *Idem*, p. 622.

dans un pays de protectorat ? Il serait plus utile, d'après nous, d'avoir à la Résidence générale des agents subalternes connaissant l'arabe, qui seraient recrutés sur place, après un concours approprié à certaines fonctions, nettement déterminées.

Nous avons noté, d'autre part, le défaut de précision, qui rend les mesures de la disposition et de la disponibilité d'autant plus graves aux Affaires étrangères, que le Ministre est seul compétent pour prononcer ou pour rapporter cette mesure, suspendre son effet et apprécier le traitement revenant à l'intéressé. Nous pensons qu'un décret devrait, en tout cas, être pris en Conseil des Ministres, pour réglementer ces cas; il limiterait la toute-puissance du Ministre, ainsi que les risques des agents, sortis des cadres, par la disponibilité après la première année. Cette mesure réduirait aussi le nombre des faveurs et facilités accordées à certains agents, telle que la mise à la disposition pour convenances personnelles. En stipulant, en outre, que ce décret en Conseil des Ministres devrait toujours mentionner les motifs de la mesure prise, on contribuerait sans doute, par cette obligation, à mettre fin à un arbitraire et à une confusion favorables à tous les passe-droits et à toutes les irrégularités.

SECTION V. — Les Traitements

L'insuffisance des traitements consulaires est une conséquence de l'insuffisante dotation du budget des Affaires étrangères qui est « si pauvre que, sur aucun chapitre, il n'a la marge suffisante pour vivre [1] ». Déduction faite, en effet, des recettes encaissées par les Chancelleries au profit du Trésor, le budget des Affaires étrangères reste arrêté à un peu moins de 19 millions, alors que les dépenses totales de l'Etat étaient, en 1913, de 4.739 millions et, en 1914, de 5 milliards 090 millions. Ce qui permet de conclure, calcule le rapporteur, que

chaque citoyen français participe budgétairement à l'effort du pays pour la défense de ses intérêts à l'étranger en temps de paix, pour une somme de 0 fr. 50, tandis que sa part dans le budget général des dépenses publiques est de 170 fr. [1].

Le budget des Affaires étrangères n'est donc plus aujourd'hui que la trois centième partie du budget total, alors qu'il en formait, il y a 40 ans, la cent trentième partie. Proportionnellement aux autres dépenses, c'est donc une réduction de plus de moitié. Par un inévitable contre-coup, le fonctionnement des services de ce Ministère, pourtant de plus en plus chargés, devait se ressentir de cette inopportune réduction et les traitements de ses agents du service intérieur et surtout extérieur devaient en souffrir aussi largement.

Il faut donc d'abord, si l'on veut obtenir un équitable rétablissement des traitements consulaires, mettre à la disposition du Ministère des Affaires étrangères des ressources très supérieures à celles dont il est aujourd'hui pourvu. Des dispositions simples et morales, comme la suppression du privilège des bouilleurs de cru, et la réduction de l'armée des fonctionnaires permettrait à notre budget général civil de réaliser d'importantes économies. Il pourrait alors laisser aisément au Ministère des Affaires étrangères le complément d'une dizaine de millions, dont il a besoin, pour élever ses services à la hauteur de leur mission.

D'autre part, les Chambres de Commerce, qui insistent depuis vingt-cinq ans pour obtenir une réforme qui leur assure la collaboration des consuls, ne refuseraient sans doute pas de prendre à leur charge une partie des traitements consulaires et d'autant plus volontiers que, par leur concours financier, elles acquerraient un moyen de stimuler le zèle de nos consuls. Leur contribution pourrait se réaliser par une participation au budget de « l'Office national du Commerce extérieur » qu'elles s'entendraient pour subventionner large-

(1) Rapport de la Commission du Budget de la Chambre pour l'année 1914, déposé le 22 décembre 1913. M. Louis MARIN, rapporteur, t. I. (*Documents parlementaires*, n° 3318).

ment, et qui disposerait alors de ressources suffisantes, pour aider à la rémunération des consuls. C'est l'idée dont s'inspirait le Congrès national pour la défense et le développement du Commerce extérieur tenu à Paris, en 1912, lorsqu'il émettait le vœu : « Que toutes les Chambres de Commerce contribuent au budget de l'Office national du Commerce extérieur et s'entendent pour le subventionner largement ».

Le résultat de ces innovations serait à coup sûr d'augmenter la rétribution des consuls. Il faudrait, croyons-nous, que leur traitement actuel soit tout au moins doublé et comprenne, comme en Allemagne, un traitement fixe et une allocation variable, selon le lieu de résidence, son importance économique et la difficulté de son climat.

Cette allocation pourrait comprendre notamment diverses indemnités. D'abord, des frais de voyage réguliers pour chaque poste et pour chaque année. Si l'on veut, en effet, que le consul soit informé de l'activité industrielle et commerciale de sa circonscription, il faut évidemment qu'il la visite. Or, il ne suffit pas de lui en donner le temps, en lui adjoignant des auxiliaires pour le travail bureaucratique de son poste, il faut aussi lui en donner les moyens, en lui accordant pour ces voyages des crédits suffisants.

Il faudrait y joindre une indemnité pour frais de représentation assez élevée pour permettre aux consuls de représenter dignement leur pays à l'étranger. Le régime actuel des frais de représentation est de nature forfaitaire et il est à peine besoin de faire remarquer les inconvénients que présente un semblable système. Accordée pour la représentation nationale, cette indemnité spéciale ne doit, en aucune façon, profiter aux agents qui ne sont dans l'espèce que des intermédiaires. Or, avec le système de l'indemnité forfaitaire, les consuls ont un intérêt immédiat à réduire au minimum ces frais de représentation, puisqu'il n'existe aucune départition possible entre leurs deniers personnels et ceux de l'Etat. Certes, bien des agents ont une notion très haute de la dignité nationale, et il

en est qui placent le souci de leur représentation au-dessus de leurs intérêts personnels. « Nous pourrions, écrit M. Louis Marin, citer un certain nombre qui sont sortis appauvris de la carrière », mais il en est qui, en revanche, ne voient dans ces émoluments qu'un simple avantage attaché à la fonction.

Faudra-t-il donc obliger les membres du Corps consulaire à justifier de l'emploi des frais de représentation et à reprendre toute la comptabilité de leurs dépenses personnelles qu'ils étaient autrefois dans l'obligation de produire ? Ce serait là, croyons-nous, un contrôle excessif et assez difficile à exercer. Si l'Administration, en effet, peut se rendre compte de la façon dont sera tenue une résidence consulaire, au point de vue de la domesticité et du train de maison, elle pourra difficilement contrôler la somptuosité des réceptions, ce qui impliquerait l'examen de trop de détails ménagers.

Il n'existe donc, en fait, aucune garantie pour l'application des crédits de ce chapitre dont nous réclamons l'élargissement. L'Etat ne pourra donc s'en rapporter qu'à la conscience qu'ont de leurs hautes fonctions les représentants consulaires à l'étranger. Il devra, selon nous, s'en tenir là. Qu'à des agents choisis, avec sagesse et prudence, on fournisse largement les moyens de faire honneur à leur titre de représentants de la France, et que pour l'emploi de ces crédits, on leur fasse confiance. Ces agents prendront alors conscience de leur responsabilité et rempliront leurs fonctions avec d'autant plus d'ardeur, que vis-à-vis de leurs rivaux, ils n'auront plus l'air de parents pauvres.

Cette « allocation variable » devrait enfin comprendre une indemnité de cherté de vie. On a très justement voté plusieurs centaines de millions, eu égard à l'accroissement du prix de la vie, pour diverses catégories de serviteurs du pays à l'intérieur. On les a votées en une, trois ou quatre annuités. Il serait juste aussi de faire quelque chose pour nos consuls, sans les obliger à attendre dix ans, comme il arriverait en procédant par « suppression de postes ». L'intérêt personnel

de nos agents d'abord nécessite cette réforme, puisqu'ainsi que nous l'avons déjà vu, les traitements actuels sont tellement insuffisants, qu'ils entraînent pour nos consuls la misère et l'impossibilité de vivre. L'intérêt du pays la commande également, puisque c'est une vérité banale à constater que la réputation d'une nation à l'étranger est très souvent liée à la situation personnelle de ses représentants.

Depuis la guerre, il est vrai, on a accordé des indemnités compensatrices de la perte du change à tous les agents. Mais il reste à leur accorder des indemnités compensatrices de cherté de la vie. L'indemnité prévue au décret du « 12 septembre 1913 » pour certains postes doit être majorée. Les pays où la vie a particulièrement augmenté sont : la Russie, la Roumanie, la Chine, l'Italie, la Suède, la Grèce, l'Espagne, les Etats-Unis, la Suisse. Pour la Russie, l'indemnité de cherté de vie devrait être au moins doublée [1].

L'Etat aurait, en outre, à pourvoir par des primes aux frais d'établissement et de loyers. Quant aux dépenses qu'aura occasionnées aux consuls la prise de renseignements particuliers qui leur sera demandée, il faudrait qu'elles soient payées par les intéressés eux-mêmes. Il n'est pas juste, en effet, que nos agents supportent des frais qui leur sont causés par un intérêt privé. Et puisque « l'Office national du Commerce extérieur » est appelé à servir d'intermédiaire entre les particuliers et les consuls, il serait naturel de confier à cet organe le soin du payement de ces dépenses que l'Office se ferait ensuite rembourser par les intéressés.

C'est le souhait d'ailleurs formulé par le « Congrès national pour la défense et le développement du commerce extérieur » qui, au cours de sa session de 1912, émettait le vœu : « Que l'Office national du Commerce extérieur soit autorisé à faire dorénavant payer les renseignements particuliers qui lui sont demandés, à charge par lui de rembourser aux consuls les

(1) RAIBERTI, Rapport sur le Budget de 1918. Ministère des Affaires étrangères, p. 6,

dépenses que la prise de ces renseignements leur aura occasionnées ».

D'autre part, ajoute M. Jules Prévet : « Le surplus des recettes que l'Office national du Commerce extérieur ferait de ce chef pourrait servir à créer un fonds dont l'emploi utile serait facile à trouver et servirait, par exemple, à primer les consuls qui auraient fourni des rapports particulièrement marquants [1] ». Idée excellente, mais dont la réalisation ne devrait pas être subordonnée à la condition incertaine de recettes d'un montant très variable.

L'Office national du Commerce extérieur pourrait donc, à cette fin, s'assurer la collaboration non seulement des Chambres de Commerce, mais aussi celle des diverses associations de producteurs, commerçants et banquiers, aidées au besoin par des subventions accordées par les pouvoirs publics. Ainsi pourraient être fondés un certain nombre de prix spéciaux, analogues à ceux déjà décernés à l'heure actuelle par les Sociétés de géographie et autres Sociétés techniques, analogues aussi aux récompenses de 1.500 francs allouées aux interprètes méritants, conformément au décret du « 18 septembre 1890 ».

Cet ensemble de réformes mettrait les consuls à l'abri des traitements de famine, leur assurerait non seulement le remboursement de toutes leurs dépenses, mais aussi la récompense de leur zèle et stimulerait ainsi l'activité de nos agents qui apporteraient plus d'ardeur dans la réalisation de leur tâche et ne ménageraient pas leur appui aux commerçants qui y feraient appel.

(1) Rapport de M. J. PRÉVET, président de l'Union des Syndicats de l'alimentation en gros de France, au Congrès national, pour la défense et le développement du commerce extérieur. — Déposé le 30 mai 1912.

CHAPITRE III

ORGANISATION DES POSTES CONSULAIRES

Nous avons vu précédemment que l'application du quatrième décret du « 22 septembre 1913 » risquait de faire subir à la représentation consulaire à l'étranger une réduction excessive. Si, en effet, on avait parfois demandé une diminution du nombre de nos Consulats, quelques-uns pouvant paraître justement inutiles, ces postes inféconds étaient en somme peu nombreux. En outre, l'évolution des phénomènes internationaux nous obligeait à songer que si, en tel point du monde, les événements rendaient inutiles des postes autrefois nécessaires, ces mêmes événements devaient nous conduire, en d'autres points du globe, à la création de Consulats nouveaux. Il aurait donc fallu une révision des postes, faite « pour les postes eux-mêmes », en créant ailleurs une agence, à la place d'une agence supprimée, en armant mieux un Consulat fécond à l'aide des crédits pris sur d'autres postes moins utiles. Dans l'accomplissement de cette réforme, il fallait aussi avoir en vue le prestige et l'influence de la France au dehors, et se laisser guider, pour de nouvelles fondations, par les intérêts croissants et l'avenir du commerce et de la navigation française dans le monde. C'est ainsi qu'agissait l'Allemagne qui, depuis 1906, *8 ans* par conséquent avant la déclaration de guerre, a continué à créer de nouveaux Consulats et à augmenter les fonctions des postes existants, dès que les intérêts politiques, et surtout commerciaux, de l'Empire le faisaient juger désirable.

Pour l'année 1914, le Gouvernement de l'Empire demanda, à cause de la percée de l'Isthme, la création d'un Consulat

à Panama, où déjà le commerce allemand occupe pour l'exportation le second, et pour l'importation le troisième rang [1].

Nous eussions dû prendre pour une leçon cette manière teutonne d'agir, et justifier comme les Allemands la réforme de nos postes consulaires, par des considérations économiques.

L'Allemagne a aussi augmenté dans ses Consulats le personnel subalterne, alors que dans les nôtres le personnel des agences est et était, déjà avant la guerre, complètement insuffisant. A Genève, par exemple, qui est un centre d'affaires des plus considérables, dont une bonne partie intéressent directement ou indirectement notre patrie, le personnel du Consulat français comportait en tout 6 personnes [2]. Tous nos postes, d'ailleurs, se ressentaient d'une insuffisance analogue d'agents, conséquence de la pauvreté du Ministère des Affaires étrangères qui, solliciteur toujours éconduit, cherchait vainement, pour remplir ses devoirs envers la nation, des combinaisons ne coûtant rien.

Quelle a été la conséquence de notre imprévoyance ? C'est que les chefs de nos Consulats, absorbés par le travail bureaucratique de leur poste, ne trouvaient pas le temps d'en sortir, et ne savaient rien, ou peu de chose, de l'activité commerciale ou industrielle de leur circonscription qu'ils n'avaient point le temps de visiter. Leurs investigations, ils ne pouvaient les poursuivre et, dès lors, on ne trouvait même plus dans leurs rapports la trace d'opinions fondées sur l'observation personnelle. Tel est cependant le but qu'il faudrait atteindre. Il serait nécessaire, pour y parvenir, de débarrasser le consul de cette paperasserie envahissante, et de lui adjoindre pour tout le travail de bureau des professionnels, capables de dresser les actes de l'état civil et les passeports, sous sa direction et sous ses ordres. Qu'on renforce, en outre, le personnel de chaque poste, d'abord d'un

(1) Louis MARIN, Rapport sur le Budget général de l'exercice 1914. Ministère des Affaires étrangères, t. I, p. 184. (*Documents parlementaires*, n° 3318).

(2) Louis MARIN, *id.*, p. 185.

second consul suppléant, ou même d'un consul, apte à remplacer le titulaire en cas d'absence; puis, d'un ou de plusieurs « attachés commerciaux », secrétaires techniques, industriels ou agricoles, qui seraient plus particulièrement chargés d'assister le chef dans ses recherches, études et travaux d'ordre économique.

On pourrait enfin, *à titre exceptionnel*, souhaiter l'envoi dans les circonscriptions consulaires, centres d'activité commerciale, « d'agents commerciaux », qui seraient, bien entendu, entièrement hors cadre de l'organisation consulaire, et dont les fonctions prendraient fin avec les circonstances ayant amené leur nomination. Délégués par le Ministère du Commerce, choisis avec discernement, dotés d'un traitement sérieux et de ressources suffisantes, ces agents rendraient à notre industrie et à notre commerce les plus appréciables services. Leur mission, cependant, devrait être temporaire, car le personnel fixe du Consulat, étant par ailleurs augmenté, permettrait aussi au consul lui-même de consacrer plus de temps à sa tâche commerciale, et rendrait possible à tout moment l'envoi par lui d'un délégué sur tel point de la région, où l'intervention consulaire serait jugée utile, en raison d'un mouvement d'affaires à lancer, ou d'incidents imprévus à régler.

Tout le personnel d'un Consulat devrait être enfin abrité dans des immeubles bien aménagés. Sans doute, dans les grands intérêts qui sont en jeu, le matériel est de beaucoup la chose la moins importante, mais elle n'est cependant pas négligeable dans un domaine où aucun effort ne doit être oublié ou dispersé. Or, nous avons vu que l'installation matérielle de nos postes a été complètement négligée, et cela à un tel point que la plupart des étrangers, quand ils veulent faire valoir l'excellence de leurs propres services dans une ville, prennent généralement, à titre de repoussoir, l'exemple de nos ambassades et de nos Consulats. C'est qu'il n'y a eu, jusqu'ici, aucune politique raisonnée, suivie dans la création

ou l'aménagement de nos installations à l'étranger. Les fonctions consulaires n'ayant pas, à proprement parler, un caractère représentatif, l'Etat, *en principe*, ne loge point les fonctionnaires de cette catégorie. Ceux-ci supportent donc personnellement les frais de leur habitation privée. Une exception est cependant faite pour les agents du service consulaire résidant en Orient et en Extrême-Orient. En raison des difficultés qu'ils peuvent rencontrer pour se loger, l'Etat s'est rendu acquéreur d'hôtels, qu'il affecte aux services consulaires. Une certaine somme est alors déduite des émoluments des titulaires de ces postes, à titre de retenues pour logement, en exécution de l'article 6 du décret du « 22 septembre 1913 [1] ». Ce qu'il y a de regrettable, c'est que nous n'avons même pas un état sérieux, et encore moins détaillé, de ces hôtels achetés et de l'ensemble de nos immeubles à l'étranger. C'est ce qui devrait pourtant exister, pour nous permettre de conserver, d'entretenir toutes ces propriétés du dehors, et d'exercer sur elles la surveillance nécessaire, en vue de la défense de nos droits séculaires, qui risquent parfois de se laisser périmer.

Une administration publique doit y veiller d'autant plus qu'elle n'est pas contenue par le stimulant de l'intérêt personnel, et, aussi, que des opérations importantes, d'achat, d'échange, de construction, de réparation, d'aménagement, gagnent à être envisagées d'ensemble et, quand elles portent sur les crédits de l'Etat, d'après un plan de campagne s'échelonnant sur des budgets successifs. La France, semble-t-il, aurait intérêt à suivre le mouvement universel qui porte, depuis quelques années, tous les Etats à s'assurer la propriété de leurs immeubles consulaires. On peut affirmer, en effet, qu'une des raisons pour lesquelles nos Consulats sont si mal situés et si pauvrement aménagés, c'est que les immeubles qui les abritent sont presque toujours loués. Une location se fait, où et comme on peut, pour des immeubles de la résí-

(1) RAIBERTI, Rapport sur le budget de 1918. Ministère des Affaires étrangères, p. 141. (*Documents parlementaires*, n° 4108.)

dence demeurés disponibles, sans qu'on ait souvent la faculté de choisir à son goût. On est aussi peu encouragé à entretenir et à aménager un immeuble dont on n'est que le locataire. On manque, en effet, de sécurité, étant à la merci d'un contrat de location qui peut être rompu, des tribulations d'un fin de bail, et des exigences d'un propriétaire, qui sont d'autant plus probables qu'un changement ferait ici perdre des avantages, dont il faut payer le prix. La propriété des immeubles consulaires présenterait, au contraire, un intérêt administratif incontestable, moins par la vertu de la propriété elle-même, que par certains avantages qui se manifesteraient mieux avec des immeubles nous appartenant qu'avec des immeubles loués. Une habitation, qui a été pendant de longues années affectée à nos représentants, est bien connue de nos nationaux, des étrangers, des visiteurs de tous ordres et des autorités locales. A ces considérations pratiques s'ajoute ce fait de haute valeur morale que cette habitation devient aux yeux de tous : « la Maison de France ». L'aménagement de l'immeuble aux services est, en outre, mieux poursuivi; sachant qu'on doit y demeurer, on en cherche mieux l'utilisation, on hésite d'autant moins à y faire les frais nécessaires, pour son adaptation à un bon rendement, que l'autorisation de réaliser ces aménagements est plus facilement et plus sûrement obtenue de l'Etat français que d'un propriétaire étranger. La valeur de ces arguments a retenu l'attention de notre Gouvernement, et, tout récemment, il mettait en application ces principes que nous préconisons, en déposant sur le bureau de la Chambre un projet de loi portant ouverture, au Ministère des Affaires étrangères, d'un crédit de 325.000 francs, pour achat d'un immeuble consulaire à Genève [1].

Le Consulat général de Genève est d'ailleurs un des plus importants, à la fois par le nombre de nos nationaux, par la

(1) Louis MARIN, Rapport fait au nom de la Commission du Budget, chargée d'examiner le projet de loi portant ouverture d'un crédit pour l'achat d'un immeuble consulaire à Genève, pp. 8 et 12. (*Documents parlementaires*, n° 4554.) Rapport déposé le 28 mars 1918.

multiplicité des intérêts français, par l'abondance et la qualité de notre clientèle économique. La colonie française de cette circonscription consulaire compte plus de 50.000 membres, dont 35.000 résident dans la ville même. Le Consulat a ainsi la charge directe d'une population française supérieure à celle de beaucoup de nos préfectures.

Au point de vue des entreprises commerciales, la dernière enquête ouverte auprès de nos agents diplomatiques et consulaires sur la fortune française à l'étranger, datant malheureusement de 1902, signalait pour 107.000.000 de francs d'importations suisses en France en 1900, et 211.000.000 de francs d'exportations françaises en Suisse pour la même année, soit en tout 318.000.000 de francs d'échange. Nos maisons de commerce en Suisse représentaient 52.000.000 de francs, environ, en capitaux. A Genève même, on comptait près de 1.000 magasins [1]. Les transactions sont incessantes des deux côtés de la frontière et, si les produits agricoles français alimentent Genève, une grande part des produits manufacturés du Canton sont acheminés vers la France. Le traité de commerce de 1906, après le relèvement des tarifs suisses, fut d'ailleurs conclu sur la base de concessions réciproques. Avantages accordés du côté français à l'horlogerie, aux fourrages, à la soie; réduction, du côté suisse, pour le champagne et les spiritueux, les conserves, le bétail et la parfumerie. Ainsi, les échanges entre les deux pays progressaient avant la guerre. Les exportations suisses en France s'élevaient de 73 millions en 1894, à 117 millions en 1908, et 141 millions en 1913; les exportations françaises en Suisse passaient de 110 millions en 1894, à 351 millions en 1908, et se maintenaient à 348 millions en 1913 [2]. Dès 1910, les échanges entre les deux pays atteignaient le demi-milliard, en chiffres ronds.

(1) Louis MARIN, Rapport fait au nom de la Commission du Budget, chargée d'examiner le projet de loi portant ouverture d'un crédit pour l'achat d'un immeuble consulaire à Genève, pp. 8 et 12. (*Documents parlementaires*, n° 4554.) Rapport déposé le 28 mars 1918.

(2) Louis MARIN, Rapport sur l'achat d'un immeuble consulaire à Genève, p.

Ces chiffres permettent de supposer quelle était déjà avant la guerre l'importance du poste frontière de Genève, comme place de commerce et comme ville de passage. Dans l'avenir, il semble être appelé à prendre une importance bien plus grande encore, lorsque seront réalisés notamment les projets actuellement à l'étude, concernant l'aménagement du Rhône comme voie navigable et la création d'une grande voie ferrée internationale, allant de la France vers la péninsule balkanique, par Genève, le Simplon ou le Mont-Blanc, Milan, Trieste, Agram et Belgrade [2].

Sans insister, disons cependant que, pour toutes les raisons qui précèdent, nous devons, sans doute, posséder à Genève un immeuble consulaire digne de l'activité du pays, de ses relations avec la France, de la nombreuse colonie, des intérêts considérables que nous y possédons et du travail administratif intense qui incombe à ce poste. Mais, disons aussi que cette initiative doit être généralisée et que, partout où la France a une colonie importante et des relations commerciales susceptibles d'être augmentées, il importe qu'elle possède un Consulat bien organisé et aussi bien installé. Nous avons montré tous les inconvénients de la location et souligné les avantages réels qu'il y aurait pour l'Etat à devenir propriétaire de ses immeubles à l'étranger. Souhaitons donc que l'expérience tentée à Genève soit féconde, et que l'habitude se généralise pour la France d'avoir, à l'étranger, des Consulats installés, non pas, comme cela se voit quelquefois, à un étage d'une maison occupée par d'autres locataires, mais dans un immeuble particulier. Que ces « Maisons de France », spacieuses, bien situées et bien aménagées, soient dignes du beau nom qu'elles portent, et que, dans ce but, l'Etat ne recule pas devant l'éventualité d'un achat. Les sommes consacrées à ces achats d'immeubles auront été de l'argent bien placé, puisqu'elles contribueront à assurer au dehors le prestige de

(1) Louis MARIN, Rapport sur l'achat d'un immeuble consulaire à Genève, p.

la France, et à aider les consuls dans leur désir de représenter dignement leur pays.

.....

Nous avons tâché d'exposer quelques-unes des réformes, qui nous paraissent nécessaires au perfectionnement de notre organisation consulaire, dont toute la puissance devra être employée désormais, sur les marchés extérieurs, au service du commerce d'exportation et de l'industrie, pourvoyeuse du commerce. Mais il faudra, en même temps, que ceux-là travaillent à l'œuvre d'expansion, qui doivent en être les bénéficiaires. Il ne sera pas indifférent que, dans leurs efforts, ils agissent isolément, ou que, se débarrassant d'un individualisme excessif dont la France a souffert de bien des manières, ils comprennent combien la pratique de l'association, sous ses diverses formes, pourra rendre leurs efforts plus féconds. Si nos négociants craignent les affaires d'exportation, en raison des tracas plus grands qu'elles peuvent causer et des risques plus considérables qui les accompagnent; s'ils hésitent à se lancer dans cette voie, en raison de la concurrence étrangère qui sera redoutable sur ce terrain, qu'ils provoquent entre eux, pour les soutenir dans leur lutte, des Sociétés d'Expansion commerciale. Que l'Etat leur donne l'exemple, et qu'à l'imitation de l'Amérique et de l'Angleterre, il fonde, dès maintenant, des Sociétés d'Exportation commerciales, dont le but sera de développer le mouvement économique de la France avec tous les pays du monde. Loin de constituer pour les industriels une concurrence quelconque, ces Sociétés contribueraient largement au développement général des affaires et apporteraient un surcroît de bénéfices à tous les établissements existants. Pour seconder et aider au lancement de ces « œuvres d'intérêt national », des consuls, doués d'esprit d'initiative, ingénieux et tenaces, seraient d'une utilité essentielle. Voyons comment leur aide pourrait ici se réaliser.

QUATRIÈME PARTIE

Les Consuls et les Sociétés d'exportation

La guerre étant heureusement terminée, il faut se préoccuper de la reprise de l'activité économique du pays et prendre les mesures propres à favoriser le développement général de nos affaires. Les charges de la guerre sont considérables, en effet, et il ne sera possible d'y faire face qu'en augmentant les ressources du pays dans les mêmes proportions. « Ces dépenses, dit M. Jules Siegfried, ne sont pas loin de 170 milliards, qui représentent une annuité approximative de 7 à 8 milliards ». Il faudra y ajouter le montant annuel des pensions, l'annuité nécessitée par les dégâts de la guerre et les réparations générales; ce qui portera les charges de la guerre à bien près de 14 milliards, qui, ajoutés aux dépenses de 1913, représenteront une somme annuelle approximative de 20 milliards [1].

Or, comment les trouver ?

Les recettes du budget de 1913 s'élevaient à 5 milliards environ.

Le Parlement a voté, depuis lors, de nouveaux impôts, pour une somme de 3 milliards et demi; il faudrait donc trouver encore de nouveaux impôts pour une somme de 11 milliards et demi.

Il ne sera pas facile, évidemment, d'avoir de pareilles recettes, et ce serait impossible, semble-t-il, si l'ensemble

(1) Jules SIEGFRIED, Proposition de loi ayant pour but le développement des affaires françaises à l'étranger par la création d'une Société d'expansion commerciale. (*Documents parlementaires*, nº 4642, p. 2, 7 mai 1918.)

général des revenus n'était pas augmenté dans une très large proportion.

On estime, en général, la fortune de la France à 400 milliards [1] représentant, à 5 %, un revenu annuel de 20 milliards. Il faut y ajouter le revenu du travail, qu'on peut estimer à 25 milliards. C'est donc 45 milliards qui auraient à faire face à une dépense annuelle de 20 milliards.

Il serait intéressant de rechercher quels sont les moyens, employés par nos alliés anglais, pour équilibrer leur budget.

Le budget anglais de 1918-19, voté le 22 avril dernier, s'élevait en recettes à 21 milliards, environ, se répartissant comme suit :

	Millions de francs
Douanes	2.350
Impôt, timbre et consommations	1.550
— mobilier et successions	1.250
— sur le revenu	7.250
— sur les bénéfices de guerre	7.500
Postes, télégraphes, téléphones et divers	1.100
	21.000 [2]

La plus grande partie du budget anglais provient donc de l'impôt sur les revenus et sur les bénéfices de guerre.

La fortune de la Grande-Bretagne peut être estimée à 700 milliards, dont le revenu compté à 4 % représenterait 28 milliards, auxquels il faudrait ajouter les bénéfices du travail qu'on peut estimer à 35 milliards, et les bénéfices de guerre qui, grâce à la hausse considérable du fret et à la prospérité industrielle, dépassent 7 milliards, soit en tout un revenu global de 70 milliards.

Proportionnellement, l'Angleterre supportera donc plus facilement que la France la charge de la guerre. Elle pourra

(1) BIARD D'AUNET, *Pour remettre de l'Ordre dans la Maison*, p. 26.

(2) J. SIEGFRIED, Proposition de loi ayant pour but la création d'une Société d'expansion commerciale, pp. 2 et 3 de l'exposé des motifs. (*Documents parlementaires*, n° 4642, 7 mai 1918.)

le faire d'autant mieux que, pendant tout le cours des hostilités, son commerce et son industrie ont continué leurs opérations comme par le passé, tandis que chez nous, dès la mobilisation, une partie importante de notre industrie s'est trouvée paralysée, principalement dans nos départements envahis.

Malgré cela, l'Angleterre se préoccupe d'assurer, par tous les moyens possibles, le développement des affaires industrielles, commerciales et maritimes, et on vient d'y fonder la « British Trade Corporation [1] », au capital de 250 millions de francs, qui a été incorporée, le 21 avril 1917, par charte royale de Sa Majesté George V.

Cette puissante Compagnie a pour but de développer le mouvement économique de la Grande-Bretagne avec tous les pays du monde. Elle est autorisée à faire toutes les opérations qui lui paraissent utiles. Elle pourra agir comme représentant du Gouvernement, s'il y a lieu, faire des opérations de banques, de marchandises, d'importation et d'exportation. Elle pourra agir pour son compte ou pour le compte d'autrui, prendre des intérêts dans n'importe quelles sociétés industrielles, maritimes, commerciales, agricoles ou minières, faire enfin toutes les opérations qu'elle jugera convenables.

Avec des capitaux d'une telle importance et une administration composée de 10 à 25 directeurs, chacun d'eux devant avoir un chiffre d'actions représentant au moins 50.000 francs, cette Société pourra donner un puissant essor aux affaires anglaises et contribuera à prendre la place occupée par les Allemands avant la guerre, tant dans la Grande-Bretagne et ses colonies, que dans les pays étrangers.

L'Angleterre n'est, du reste, pas la seule à agir de cette façon, et les Etats-Unis ont fondé, dès le 23 novembre 1915.

(1) J. SIEGFRIED, Proposition de loi ayant pour but la création d'une Société d'expansion commerciale, pp. 2 et 3 de l'exposé des motifs. (*Documents parlementaires*, nº 4642, 7 mai 1918.)

à New-York, l' « American International Corporation », au capital de 50 millions de dollars, soit 250 millions de francs, dont moitié versés. Cette Société est autorisée à faire n'importe quelles opérations financières, industrielles, commerciales ou maritimes. C'est ainsi que dans son premier exercice elle a examiné 1.230 affaires diverses. Elle a pris des intérêts dans plusieurs Sociétés privées. Elle a fondé la « Latin American Corporation » et a fait des opérations en Chine, en Russie et ailleurs. Son Conseil d'administration, qui se compose de 23 membres, comprend les présidents ou directeurs des plus grandes Sociétés américaines; dans ces conditions, elle est en mesure de faire des opérations importantes et fructueuses [1].

Parallèlement à cet effort de propagande anglais et américain, une Société, sur laquelle toute la presse allemande a publié des renseignements, s'est constituée à Hambourg, au capital de 20 millions de marks, en vue de développer le commerce allemand d'outre-mer. Elle se propose, ouvertement, de contrebalancer l'influence de la « British Trade Corporation » et de l' « American International Corporation [2].

N'y a-t-il pas là des exemples à suivre? et la France ne devrait-elle pas, à son tour, organiser une Société de ce genre, qui lui donnerait, sans doute, de puissants moyens d'action?

Comme les deux grandes Sociétés anglaise et américaine, avec lesquelles elle pourrait se mettre en relations, la Société d'expansion commerciale française devrait posséder un capital de 250 millions, et avoir le but suivant :

1° Faciliter au commerce, à l'agriculture et à l'industrie française les opérations d'importation et d'exportation avec nos colonies et avec les pays étrangers.

2° Contribuer à la création et au fonctionnement de

(1) Proposition de loi Siegfried sur la création d'une Société d'expansion commerciale, pp. 4 et 5.

(2) *Le Réveil Economique*, chronique du commerce d'exportation français.

« Sociétés commerciales et de banque » dans les pays d'outre-mer, et s'intéresser dans la constitution de leur capital.

3° Escompter le papier à long terme, tiré sur les colonies françaises ou les pays étrangers; faire les affaires de banque et de crédit, de nature à faciliter le commerce extérieur de la France; et, d'une façon générale, faire toutes opérations qui, directement ou indirectement, se rattachent à son objet principal [1].

Cette Société, fondée sous le régime de la loi de 1867, serait absolument indépendante de l'Etat, qui se bornerait à lui rétrocéder une partie de la redevance, prélevée par lui sur les bénéfices de la Banque de France, en échange du privilège accordé. Cet avantage suffirait pour faciliter les opérations du nouvel établissement, couvrir une partie de ses frais généraux et compenser certaines dépenses de premier établissement ou des pertes possibles.

On ne saurait faire un meilleur usage de ces fonds, qui proviennent du commerce, qu'en les utilisant pour le développement des affaires françaises à l'étranger. Les opérations de la Société seraient ainsi assez variées; elles consisteraient d'abord à escompter les traites à long terme, six mois ou plus, des exportateurs français sur leurs clients à l'étranger, mais elles comprendraient aussi l'ouverture de crédits pour les opérations d'importation de matières premières.

Il est désirable, en effet, qu'une institution de ce genre ait plusieurs cordes à son arc, sans compter que, dans bien des cas, les deux opérations d'importation et d'exportation peuvent se combiner à l'avantage des intéressés; d'un autre côté, il lui appartiendrait d'encourager la création de maisons françaises dans les principales villes du monde, soit en contribuant à la formation de leur capital, soit en leur facilitant les crédits nécessaires.

(1) Proposition de loi Siegfried, p. 4 de l'exposé des motifs.

Dans le premier cas elle pourrait, par exemple, avancer les deux tiers d'une commandite faite par une maison française désireuse de créer une succursale à l'étranger en y envoyant un de ses employés auquel cette maison avancerait le tiers restant du capital, étant entendu que les commanditaires auraient une part déterminée dans les bénéfices.

D'un autre côté, la Société pourrait contribuer à l'organisation d'agences françaises qui serviraient à nos négociants et à nos industriels d'agents de renseignements, peut-être même d'agents de placement et à elle-même de correspondants pouvant, au besoin, faire des encaissements.

Enfin, elle pourrait prendre en mains la création de bazars français dans les grands centres, comme New-York, ou d'un grand magasin, dans le genre du « Bon Marché », qui prendrait, par exemple, le nom de « French House » et dans lequel on pourrait acheter, en gros et en détail, tous les produits de l'agriculture et de l'industrie française, depuis les vins, les fruits, les confitures jusqu'aux articles de Paris, modes, confections, objets d'art, bijouterie.

La grande Société d'exportation, que nous avons en vue, ne pourrait, on le comprend, se fonder qu'en ayant à sa disposition un capital très élevé. Mais il paraît évident qu'un établissement semblable, largement monté, qui deviendrait, par le fait, un centre français à l'étranger, obtiendrait un très grand succès auquel nos consuls pourraient contribuer largement. Attachés à une zone déterminée et ayant ainsi une connaissance parfaite de leur milieu de résidence, ils pourraient s'y livrer à une propagande d'autant plus active pour la Société naissante qu'ils recevraient d'elle des moyens d'action autrement efficaces que de la part d'industriels et de commerçants isolés. D'ailleurs, cette aide éclairée et persévérante, que les consuls prêteraient à ces « Sociétés d'exportation », servirait en même temps les intérêts des exportateurs, puisque le développement progressif de ces organismes

nouveaux d'exportation contribuerait largement au développement des affaires. Des débouchés nouveaux s'ouvriraient pour nos produits et nous conserverions tout au moins les marchés qui nous auront été ouverts par la victoire.

Grâce à leur connaissance du milieu, acquise par une série de longues années, les consuls pourraient encore fournir à la Société d'Exportation des renseignements sur les clientèles exotiques qui ne se ressemblent pas toutes et n'ont ni les mêmes besoins, ni les mêmes exigences, ni les mêmes ressources. Or, si ce n'est qu'en développant nos exportations que nous pourrons nous libérer progressivement de nos dettes extérieures et relever nos changes, il faut produire et fabriquer, non pas au hasard, mais en vue de la vente, en tenant compte, par conséquent, des préférences et des habitudes des clientèles que l'on veut s'attacher. Les Allemands, au Brésil, ont dû leurs succès « à leur souci de se tenir au courant des habitudes du marché et de différencier leur fabrication suivant qu'il s'agit du Brésil ou de l'Amérique du Nord ».

Que les industries françaises imitent leur exemple et fabriquent pour l'exportation, mais qu'elles choisissent d'abord leur clientèle et s'appliquent à la bien connaître pour pouvoir ensuite en satisfaire les goûts. Que pour les aider dans leurs recherches elles aient à leur disposition ces Sociétés d'Exportation qui, à leur tour, trouveront dans les consuls de carrière des correspondants et des informateurs tout indiqués.

Les Sociétés d'exportation pourront aussi faire parvenir à nos agents des catalogues et des prospectus rédigés en langue du pays, qu'ils auront pour mission de répandre à profusion et gratuitement. Cette large réclame aurait pour résultat d'élargir le cercle de notre clientèle étrangère et serait donc, pour notre commerce, un élément essentiel de succès sur les marchés extérieurs.

Mais les exportations ne suffiront pas et il nous faudra aussi importer des quantités énormes de marchandises pour ranimer

la vie économique dans celles de nos provinces que la barbarie allemande aura systématiquement ravagées. Il faudra partout reconstituer les approvisionnements en matières premières, en denrées de toute sorte, qui ont été épuisées pendant la guerre. Mais nous devrons toutefois acheter avec prudence, car pour rétablir nos changes et pour opérer la liquidation financière qui s'imposera, nous devrons, pendant tout le temps qu'il faudra, éviter l'acquisition de tout ce qui pourrait être regardé comme constituant du superflu. Un choix prudent et avisé devra donc présider à l'achat, dans les pays étrangers et d'outre-mer, des denrées alimentaires et des matières premières nécessaires à l'industrie. Les consuls pourront encore aider de leurs conseils les acheteurs ou leurs mandataires et les renseigner utilement sur la nature des produits de chaque pays étranger, sur leur abondance et sur leur qualité.

Mais si les industriels français sont absolument tributaires de l'étranger pour leurs matières premières, n'auront-ils pas intérêt à y fabriquer des produits finis ? Si, dans certaines conditions. Il faudra pour cela, en effet, que dans les pays envisagés les droits de douane, les mœurs et les lois ne permettent pas aux produits similaires fabriqués en France de pénétrer et que les Français y trouvent des lois et des conditions économiques leur permettant de créer des usines. C'est par les consuls encore que tous ces renseignements pourront être obtenus. Donnés par leur intermédiaire, ils seront d'une certitude d'autant plus appréciable que des créations de ce genre auront toujours un caractère audacieux.

Enfin si cette Société d'exportation tient à promouvoir, à faciliter les relations commerciales entre la France, les autres pays européens et les marchés d'outre-mer, elle pourrait provoquer à l'étranger la fondation de banques qui stimuleraient puissamment les échanges. On sait combien nombreuses étaient les filiales des diverses banques allemandes établies à l'étranger et quel précieux appui elles apportaient

aux exportateurs et aux importateurs en leur fournissant du crédit. Par contre, hélas ! les succursales des banques françaises étaient à l'étranger trop peu nombreuses et leur insuffisance était, en bien des endroits, une des causes de la stagnation de notre commerce. Pour étendre à l'étranger le réseau de nos banques, on pourrait utilement faire appel aux consuls. Ils désigneraient les filiales à créer dans les régions où le commerce aurait déjà pénétré et où l'on pourrait trouver les capitaux nécessaires aux frais d'établissement.

Mais, dira-t-on, à quoi bon faire ici appel au concours consulaire puisque la Société d'exportation commerciale s'occupera de constituer, dans le monde entier, des agences françaises de renseignements commerciaux qui seront ses correspondants ?

Il est certain qu'une fois lancée et organisée, une Société d'exportation fonctionnera d'elle-même, mais pour être mise sur pied, n'aura-t-elle besoin d'aucune aide ?

A une initiative aussi heureuse, répond-on encore, les concours ne sauraient manquer.

Ils lui viendront, en grande partie, des Chambres de Commerce, des grosses maisons d'affaires et des banques, mais l'Etat, à son tour, devra aussi lui donner son appui. Il utilisera dans ce but ses consuls qui, à cette Société comme aux particuliers, fourniront toutes les indications nécessaires pour créer ou développer des débouchés dans leurs circonscriptions. Nos agents renseigneront encore sur la solvabilité des maisons de commerce extérieur avec lesquelles la Société d'expansion ou nos exportateurs seront sur le point de traiter des affaires importantes. Ils trouveront enfin, parmi les Français établis à l'étranger, des représentants avisés qui seront les propagateurs et les pionniers de notre commerce d'exportation. Nos consuls contribueront ainsi largement à une bonne organisation de vente de nos produits nationaux.

Ne nous confinons plus, en effet, dans nos anciennes

méthodes routinières et n'attendons plus que les étrangers viennent chez nous acheter nos produits.

Nous devrons, sans doute, faire tous nos efforts pour les attirer en France et nos consuls pourront, dans ce but, s'appliquer au développement du tourisme. Mais il faudra aussi aller à l'étranger pour tenter les clients par l'excellence de nos produits agricoles, la qualité et le goût de nos objets manufacturés et leur faciliter, par tous les moyens possibles, l'achat de nos marchandises. L'expansion de nos nationaux favorisera l'exportation de nos produits et l'Etat devra encourager, par ses agents, la diffusion de ces puissants facteurs de la prospérité générale française.

CONCLUSION

Voilà comment, à notre avis, peut être tentée la réforme de nos Consulats qui doivent désormais s'adapter à des circonstances nouvelles. Il faut, en effet, remédier d'urgence à ce malaise universel créé par la guerre, et qui prend sa source dans la difficulté de reconstituer nos capitaux détruits. L'expansion du commerce extérieur sera, nous le croyons, le facteur principal du rétablissement de la fortune française, car, à notre époque, la source la plus abondante de la richesse d'un pays est l'activité de ses rapports de tout ordre avec l'étranger.

Sans doute, pendant un certain temps encore, des obstacles devront être mis à la sortie de certaines matières premières, de certains produits, particulièrement utiles pour l'œuvre de reconstruction qui s'impose au pays. Il y aura des articles dont l'exportation sera prohibée. Il y en aura, vraisemblablement aussi, qui ne pourront être exportés que vers les pays alliés.

Parmi les résolutions, qu'a adoptées la Conférence économique du mois de juin 1916, il en est une ainsi conçue : « Les Alliés se déclarent d'accord pour conserver aux pays alliés avant tous autres leurs ressources naturelles, pendant toute la période de restauration commerciale, industrielle, agricole et maritime. A cet effet, ils s'engagent à établir des arrangements spéciaux qui faciliteraient l'échange de ces ressources [1] ».

L'application de cette résolution sera, sans doute, une des

(1) A. Landry, Le commerce extérieur : dans l'*Avenir de la France*, p. 480, Paris, Alcan, 1918.

manifestations les plus utiles du régime de solidarité qui s'établira entre les pays alliés, mais nous devrons cependant étendre bien au delà le cercle de nos exportations. Ce n'est pas seulement un intérêt national qui devra nous y inciter, mais bien une nécessité nationale, puisque nous devons y chercher l'espérance de sortir au plus vite des difficultés graves avec lesquelles nous serons aux prises pendant un certain temps.

Une de celles-ci, et non des moindres, sera sans doute la concurrence allemande. Plus pauvres, en effet, plus à l'étroit dans leur patrie, les Allemands se lanceront plus âprement que jamais, et avec des appétits plus grands, sur tous les marchés du globe. Nous trouverons encore leurs commis-voyageurs et leurs consuls poursuivant à l'étranger, d'une façon active et tendancieuse, l'œuvre de la réclame allemande. Réclame, en fait, non interrompue du reste, puisque, pendant le fracas même des batailles, et profitant des vides que la mobilisation a creusés d'une façon parfois bien irréfléchie dans les rangs des Français établis à l'étranger, les Allemands ont poursuivi, près de leur clientèle exotique, leur propagande commerciale. Ils ont compris toute l'importance de cette propagande, dans une guerre que sa longue durée transformait en une guerre d'usure, et ils ont considéré le poste de leurs nationaux établis au dehors, consuls et commerçants, comme un poste de combat.

L'Allemagne vaincue sera donc quand même une réalité économique avec laquelle nous serons obligés de compter et peut-être encore de lutter. Dans cette lutte commerciale, la tâche principale incombera, sans doute, à l'initiative privée, aux producteurs et aux négociants en mesure de vendre à l'étranger. Il faudra donc que ceux-ci s'intéressent à l'exportation, qu'ils cherchent à faire des affaires avec l'étranger, que, malgré l'intérêt que présente pour eux le marché intérieur, ils s'appliquent à élargir leur horizon.

L'exportation, toutefois, n'est pas un jeu qui s'improvise,

Elle est un art. L'exemple allemand est là pour nous rappeler qu'elle est « une science », une technique, dont le principe premier est d'offrir à la clientèle exotique des articles qui lui plaisent et qui, en outre, correspondent à ses moyens d'achat. Bien loin donc de considérer le commerce avec l'étranger comme un supplément d'un intérêt secondaire, il sera prudent de le considérer comme une fin en soi et d'orienter dans ce but une bonne partie de la production nationale.

Il est du rôle de l'Etat de faire comprendre ce devoir à des bonnes volontés qui ne demandent qu'à s'exercer, et au besoin même de les guider, pour leur aplanir ou leur entr'ouvrir les voies. Malheureusement, il n'y est pas préparé, et les moyens dont l'Etat dispose n'y sont point adaptés davantage. En pays étranger, les services que notre administration demande à ses agents ne sont pas surtout destinés à seconder le commerce, et notre organisation consulaire ne permet guère cet appui. Elle est pour cela trop instable, si bien « qu'un consul de soixante ans ressemble à un vieux capitaine au long cours, qui aurait parcouru tous les coins du monde, sans s'être jamais assis dans aucun [1] ».

L'instabilité consulaire devra donc rejoindre, parmi les fautes passées, les autres instabilités dont nous pâtissons, pour faire place à une organisation fixe. L'allure générale des cadres ne devra plus être altérée et, afin d'empêcher l'administration de bouleverser sans cesse toute organisation et de la faire servir à des fins qui ne seraient pas l'intérêt du service, *une loi*, croyons-nous, devra intervenir. Elle fixera les règlements principaux des postes, emplois, cadres et traitements consulaires, de façon à assurer à tous ces éléments une stabilité certaine qui est, selon nous, de toute importance.

L'heure nous semble propice pour tenter cet effort réformateur. Le traité qui mettra fin à cette guerre donnera au monde civilisé la détente et l'apaisement inconnus depuis la

(1) V. Cambon. *Notre Avenir*, p. 91.

victoire des armées prussiennes en 1870-71. La France pourra remettre son épée au fourreau et elle verra s'ouvrir devant elle l'ère magnifique et pacifique de l'organisation. Elle n'oubliera pas, pour la guider dans ce travail, des leçons de la guerre : « Ne rejetez pas, quand la guerre sera finie, les leçons de la guerre ».

Cette parole de Lord Curzon devra inspirer la réorganisation de nos services extérieurs. Débarrassés de leurs éléments vieillis, ils devront être ouverts aux jeunes qui se sont battus et qui seront animés d'un véritable esprit d'offensive économique. C'est là l'esprit qui résoudra les problèmes de l'avenir.

APPENDICE PREMIER

Texte de la proposition de Loi Lemery

ayant pour objet
la réforme de l'organisation des Consulats.
(Renvoyée à la Commission des Affaires extérieures des Protectorats et des Colonies.)

Article premier.

Les affaires consulaires sont rattachées au Sous-Secrétariat d'Etat aux Affaires étrangères.

Article second.

Les élèves vice-consuls sont nommés à la suite d'un concours spécial, où les aptitudes commerciales doivent tenir le premier rang.

Le jury devra comprendre une forte proportion de délégués de l'Office national du Commerce extérieur et de membres désignés par le Ministre du Commerce.

Les candidats devront produire le diplôme de l'Ecole des Hautes Etudes commerciales et justifier d'un stage de deux ans, effectué auprès de deux Consulats à l'intérieur au moins.

Article troisième.

Il est créé à Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes et Rouen un Consulat à l'intérieur. Chaque poste est occupé par un vice-consul, retour de l'étranger, et deux élèves vice-consuls. Ces agents ne pourront rester en fonctions en France plus de deux ans.

Les candidats aux fonctions consulaires pourront être désignés à la place des élèves vice-consuls ou leur être adjoints.

Article quatrième.

Il sera pourvu à l'augmentation des traitements des agents consulaires et à la création de ressources spéciales par la suppression des postes inutiles, les subventions, primes et prix qui pourront être accordés par les Chambres de commerce et autres associations, ainsi que par les crédits qui seront inscrits à cet effet aux budgets des Ministères des Affaires étrangères et du Commerce.

Article cinquième.

L'ancien et le nouveau monde sont divisés en cinq zones consulaires, où les agents seront obligatoirement cantonnés, suivant leurs aptitudes commerciales et leurs connaissances linguistiques, après un délai maximum de cinq années, à dater de leur entrée dans la carrière consulaire, le temps passé auprès des Consulats de l'intérieur non compris.

Ils ne pourront être nommés dans une autre zone que s'il s'est écoulé dix ans depuis qu'ils ont été cantonnés et s'ils en font la demande. Une seule mutation de zones est autorisée. En aucun cas, un agent consulaire ne peut être nommé à un poste, s'il ne parle et écrit couramment la langue française et la langue du pays où il doit résider.

Article sixième.

Chaque pays sera divisé en une ou plusieurs circonscriptions, ayant à leur tête un consul général.

Chaque année, ce consul général présentera un rapport sur la circonscription qu'il dirige, en proposant les déplacements, suppressions ou créations de postes qu'il juge utiles.

Article septième.

La hiérarchie des agents est substituée à celle des postes et l'avancement sur place devra être préféré.

Article huitième.

Il est créé pour chaque zone consulaire un inspecteur des Consulats, ayant rang de consul général.

Article neuvième.

Des missions commerciales extraordinaires et des agents commerciaux seront délégués par le Ministre du Commerce lorsque les circonstances l'exigeront.

Les missions seront envoyées lorsque les Chambres de commerce et autres associations qualifiées en feront la demande, en offrant de prendre à leur charge le tiers au moins des dépenses.

Article dixième.

Dans le délai de six mois, à dater de la promulgation de la présente loi, un décret rendu sur les rapports des Ministres des Affaires étrangères et du Commerce déterminera la répartition nouvelle des postes consulaires.

Article onzième.

Des décrets, rendus sur les rapports des Ministres des Affaires étrangères et du Commerce, détermineront les conditions d'application de la présente loi [1].

(1) Session de 1916 · onzième législature. (*Documents parlementaires*, n° 2234.)

APPENDICE II

Texte de la proposition de Loi Siegfried

ayant pour but
le développement des affaires françaises à l'étranger,
par la création d'une
Société d'Expansion Commerciale.
(Renvoyée à la Commission du Commerce et de l'Industrie.)

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Le Gouvernement est autorisé à provoquer la création d'une Société française d'exportation commerciale, fondée par l'initiative privée, au capital de 250 millions de francs.

Article second.

La moitié de la redevance consentie par la Banque de France, en vue de la prolongation de son privilège, sera attribuée à cette Société.

Article troisième.

Le rapport et les comptes de la Société seront soumis chaque année aux Ministres du Commerce et des Finances [1].

(1) Session de 1918. (*Documents parlementaires*, nº 4642.)

BIBLIOGRAPHIE

Biard d'Aunet. — *Pour remettre de l'ordre dans la maison*, Paris, Payot, 1916.

Bonfils (de). — *Traité de Droit International public*, édit. 1912.

Bouchardon. — Les Consuls au Moyen Age (*Revue générale du Droit*, 1900, t. XXIV, p. 442).

Alexandre de Clercq et C. de Vallat. — *Guide pratique des Consulats*, t. I, 1880.

Delombre (André). — Nos Consuls (*Revue politique et parlementaire*, février 1906).

Dupuy (E.). — Notre réforme consulaire : les Attachés commerciaux (*Annales diplomatiques et consulaires* du 5 septembre 1905).

Engelhardt (E.). — Les Consuls envoyés et les Consuls négociants (*Revue de Droit International*, 1889, p. 588).

Fauvet (E.). — *Le recrutement et le rôle de nos Consuls.*

Hauser (Henri). — *Les méthodes allemandes d'expansion économique*. Paris, Colin, 1917.

Herbette (Maurice). — *La Diplomatie.* — *Dans l'Avenir de la France.* Paris, Alcan, 1918.

Laigue (de). — L'Institution Consulaire. Son passé historique, depuis l'antiquité grecque, jusqu'au commencement du premier Empire, 1806 (*Revue d'histoire diplomatique*, Vol. IV, 1890, p. 534).

Larrive. — *Des privilèges des Consuls dans les pays d'Occident.* Paris, thèse, 1901.

Lawrence. — *Commentaires sur Wheaton*, IVe Volume.

Lehr (E.). — Réformes à apporter dans l'organisation du Corps consulaire et création d'Agents commerciaux (*Revue de Droit International*, Vol. XXII, p. 438).

Lemery (H.). — Proposition de Loi ayant pour objet la réforme de l'Organisation des Consulats : « Renvoyée à la Commission des Affaires extérieures des protectorats et des Colonies » (*Documents parlementaires*, n° 2234). Session 1916.

Lyon Caen et Renault. — *Traité de Droit commercial*, t. I, n° 505, 1906.

Marin (Louis). — Rapport sur le Budget général de l'Exercice 1914. « Ministère des Affaires Etrangères », t. I, 1914 (*Documents parlementaires*, n° 3318). Déposé le 22 décembre 1913.

Marin (Louis). — Rapport sur le Règlement définitif du Budget de l'Exercice 1912. « Ministère des Affaires Etrangères ». Déposé le 28 octobre 1915 (*Documents parlementaires*, n° 1387). Session 1915.

Marin (Louis). — Rapport sur l'achat d'un immeuble consulaire à Genève. Déposé le 28 mars 1918 (*Documents parlementaires*, n° 4554). Session 1918.

Pagnon. — Les Consuls et le Commerce extérieur (*Revue de Droit commercial*, 1884, Vol. I, p. 16).

Prévet (Jules). — Rapport présenté au Congrès national pour la défense et le développement du Commerce extérieur tenu à Paris des 24 au 27 juin 1912 sur le « Concours des Représentants officiels du Gouvernement à l'Etranger ». Rapport déposé le 30 mai 1912.

Raiberti. — Rapport sur le Ministère des Affaires Etrangères pour le Budget de 1918 (*Documents parlementaires*, n° 4108). Session 1918.

Salles (Georges). — *L'Institution des Consulats. Son origine. Son développement.*

Siegfried (Jules). — Proposition de Loi ayant pour but le développement des Affaires françaises à l'Etranger par la création d'une Société d'expansion commerciale. Renvoyée à la Commission du Commerce et de l'Industrie (*Documents parlementaires*, n° 4642). Session 1918.

Stowell. — *Le Consul. — Fonctions. — Immunités. — Organisation. — Exequatur.* Paris, thèse de droit, 1909.

Tissot. — *Des proxénies grecques et de leur analogie avec les institutions consulaires modernes*, 1 Vol. in 8°, Dijon, 1863.

Villaret (Julien). — *Manuel de Droit consulaire.*

Vergé (Jacques). — *Des Consuls dans les pays d'Occident.* Paris, thèse, 1903.

Bulletin de la Chambre de Commerce de Paris du 30 décembre 1905, n^os^ 51 et 52.

Le Correspondant, n° du 10 janvier 1919.

Annales diplomatiques et consulaires, 1913, 1914, 1917.

Octave Aubert. — Articles dans l'*Ouest-Eclair.*

TABLE DES MATIÈRES

Pages.

INTRODUCTION 7

PREMIÈRE PARTIE

L'Organisation consulaire en Europe.

CHAPITRE PREMIER

L'Institution consulaire en France 9

Section I. — Notions historiques 9

Section II. — L'Organisation consulaire actuelle 24

Section III. — Les Attributions des Consuls 31

CHAPITRE II

L'Organisation consulaire à l'étranger 56

Section I. — Allemagne 59

§ 1er. — L'Organisation consulaire en Allemagne 59

§ 2. — Les Consulats et le Commerce extérieur allemand 68

§ 3. — Les Traitements des Consuls allemands au budget de 1914 71

Section II. — Autriche-Hongrie 74

Section III. — Etats-Unis 77

Section IV. — Angleterre 80

DEUXIÈME PARTIE

Les Vices du système consulaire français 89

CHAPITRE PREMIER

Le Recrutement 91

Section I. — Recrutement des Consuls de carrière 91

Section II. — Recrutement des Agents consulaires 103

CHAPITRE II

Pages.
L'Utilisation du Personnel consulaire 106
Section I. — Affectation du personnel 106
Section II. — Surveillance du personnel 112
Section III. — Les Sanctions et leur insuffisance 113
§ 1er. — L'Avancement 115
§ 2. — La Sortie des cadres 117
Section IV. — Les Traitements des Consuls 119

CHAPITRE III

Les Postes consulaires 125

TROISIÈME PARTIE

Les Réformes possibles.

CHAPITRE PREMIER

La Direction 133

CHAPITRE II

La Réforme des cadres 137
Section I. — Le Recrutement 137
§ 1er. — Recrutement des Consuls de carrière 137
§ 2. — Recrutement des Agents consulaires 145
Section II. — L'Utilisation du personnel 146
Section III. — La Surveillance 152
Section IV. — Les Sanctions 154
§ 1er. — L'Avancement 154
§ 2. — La Sortie des cadres 156
Section V. — Les Traitements 157

CHAPITRE III

L'Organisation des Postes consulaires 163

QUATRIÈME PARTIE

Pages.

Les Consuls et les Sociétés d'Exportation 171

CONCLUSION 181

APPENDICE Ier 185

— II 188

BIBLIOGRAPHIE 189

Rennes, le 9 avril 1919.

Le Doyen,
Président de la thèse,

CH. TURGEON.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Rennes, le 9 avril 1919.

Le Recteur,

L. GERARD-VARET.

IMP. OBERTHUR, RENNES (1889-19).